

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA**



**TESIS DOCTORAL**

El proceso de descentralización en Ecuador: la transferencia de la  
competencia de tránsito

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**MARÍA JOSÉ LUNA LARA**

Directores

María Esther del Campo García  
Juan Carlos Benalcázar Guerrón

**Madrid, 2018**



**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA  
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN  
ORTEGA Y GASSET**

**GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Tesis doctoral

**EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN ECUADOR: LA  
TRANSFERENCIA DE LA COMPETENCIA DE TRÁNSITO**

**MARÍA JOSÉ LUNA LARA**

Directores de la tesis

**DRA. ESTHER DEL CAMPO GARCÍA  
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**DR. JUAN CARLOS BENALCÁZAR GUERRÓN  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Madrid, 2016

## **Agradecimientos**

A Dios, de quien todo proviene; y a nuestra Madre, de quien todo se obtiene, por cuya intercesión me beneficié de una beca del gobierno ecuatoriano, sin la cual no habría sido posible cumplir este sueño realizado con el único deseo de servir a mi país, al que tanto debo y amo.

Una tesis en muchas ocasiones es sinónimo de soledad, pero ha sido una soledad acompañada por una grandiosa familia que me ha sostenido con su oración y cariño, su entrega generosa y comprensiva paciencia, por una fortaleza prestada por su aliento y confianza, que dieron sentido a cada día a cada hora.

A ellos y a mis amigos, que con total disponibilidad colaboraron con este proyecto que ahora se hace realidad, sin escatimar esfuerzos por el tiempo o la distancia. Un memento especial a mis seres queridos, que durante estos años han partido de repente y de los que no me pude despedir físicamente, pero siempre están conmigo.

Toda mi gratitud a mis directores de tesis, Esther del Campo y Juan Carlos Benalcázar; a los profesores Luis Verdesoto y Gloria Ardaya, a todos mis profesores; a mis compañeros, y a todos a quienes tuve la oportunidad de conocer y que con magnanimidad compartieron sus conocimientos, experiencia y sabiduría.

Todo esfuerzo vale la pena, para que en todas las latitudes se invierta cada vez más en la educación, porque la ignorancia, esa sí es el opio del pueblo, por eso este trabajo tan solo pretende aportar en la búsqueda de la verdad, de esa realidad objetiva que no puede ser opacada por el relativismo o el desconocimiento.

## **Dedicatoria**

Al Padre.

## Índice general

Índice de tablas .....	vi
Índice de gráficos .....	viii
Lista de abreviaturas .....	ix
Abstract.....	xii
The decentralization process in Ecuador: the transfer of the competition of transit	xii
Resumen.....	xix
El proceso de descentralización en Ecuador: la transferencia de la competencia de tránsito .....	xix
Introducción .....	1
Justificación y relevancia.....	6
Objeto.....	10
Objetivo general.....	14
Objetivos específicos .....	15
Preguntas e hipótesis de investigación.....	15
Aproximación al objeto de estudio y metodología .....	21
Estructura de la tesis .....	25
Capítulo I .....	29
La descentralización en la teoría del Estado .....	29
1.1 Nociones de Estado.....	30
1.1.1 Formas de Estado.....	32
1.1.2 Formas de gobierno .....	47
1.1.3 Formas de organización de la Administración pública.....	50
1.2 Clasificación de las formas de organización administrativa del Estado .....	52
1.2.1 Centralización .....	52

1.2.2 Descentralización.....	55
1.2.3 Desconcentración.....	60
1.2.4 Delegación .....	62
Capítulo II.....	66
La descentralización en el Ecuador .....	66
2.1 La descentralización en el marco jurídico de la Constitución ecuatoriana de 1998.....	67
2.2 Asamblea Constituyente y la Constitución de 2008 .....	88
2.3 Reflexiones sobre el modelo constitucional de 2008 y la descentralización.....	107
Capítulo III.....	110
Estructura del Sistema Nacional de Competencias.....	110
3.1 Sistema Nacional de Competencias .....	112
3.1.1 Articulación estatal .....	119
3.1.2 Agendas zonales y estrategia territorial .....	123
3.1.3 Planificación nacional.....	131
3.1.4 Consejo Nacional de Competencias .....	148
3.1.5 Gobiernos Autónomos Descentralizados.....	163
3.2 Clasificación de competencias.....	183
3.2.1 Exclusivas .....	195
3.2.2 Concurrentes .....	201
3.2.3 Competencias residuales y adicionales.....	203
Capítulo IV .....	205
Transferencia de la competencia de tránsito.....	205
4.1 Desarrollo operativo para la transferencia de la competencia de tránsito y de los recursos necesarios para los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales.....	206

4.1.1 Estudios previos y diagnóstico del estado de situación de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales para asumir la competencia de tránsito .....	207
4.1.2 Informes habilitantes para la transferencia de la competencia .....	211
4.1.3 Informe de la Agencia Nacional de Tránsito sobre capacidad institucional de los gobiernos autónomos descentralizados .....	221
4.2 Observancia a los procedimientos técnicos y al orden jurídico para la transferencia.....	241
4.2.1 Metodología para la distribución de recursos .....	271
4.2.2 Normativa para la transferencia de la competencia de tránsito y de los recursos para cada nivel de gobierno.....	279
4.3 Implementación y evaluación de la competencia de tránsito .....	307
4.3.1 Incorporación de la competencia de tránsito conforme a la planificación del Consejo Nacional de Competencias .....	307
4.3.2 Evaluación de la competencia de tránsito .....	329
Conclusiones .....	344
Bibliografía .....	357
Anexos .....	370

## Índice de tablas

Tabla 1. Objetivos del PNBV 2009-2013.....	144
Tabla 2. Objetivos del PNBV 2013-2017.....	144
Tabla 3. Funciones de las entidades adscritas al MTOP .....	215
Tabla 4. Indicadores de la AME para medir la capacidad operativa de los GAD.....	226
Tabla 5. Matriz de requerimientos institucionales según parámetros específicos elaborados por el consultor del Programa de Modernización y Descentralización, PROMODE-GIZ.....	233
Tabla 6. Matriz de requerimientos institucionales según parámetros específicos elaborados por la AME.....	234
Tabla 7. Presidentes de la Asociación de Municipalidades del Ecuador.....	242
Tabla 8. Ingresos por impuestos .....	271
Tabla 9. Ponderadores de criterios constitucionales para distribución de recursos....	272
Tabla 10. Criterios y ponderadores utilizados por SENPLADES para la distribución de recursos .....	272
Tabla 11. Transferencias en millones de dólares.....	274
Tabla 12. Estado de transferencia de la competencia en Cuenca, Guayaquil y Quito	303
Tabla 13. Primer plan de trabajo y cronograma del CNC .....	308
Tabla 14. Plazos programados por el CNC para la implementación de las facultades de la competencia .....	310
Tabla 15. Taller de fortalecimiento para los GAD .....	314
Tabla 16. Talleres de capacitación del CNC en el 2014.....	317
Tabla 17. Registro de asistentes del taller de fortalecimiento al GAD DMQ en julio de 2014 .....	318
Tabla 18. Capacitación y asistencia técnica por parte del CNC.....	320
Tabla 19. Cronograma de la ANT de octubre de 2012.....	321



Tabla 20. Cronograma de la ANT de mayo de 2013 .....	321
Tabla 21. Cronograma de la ANT, junio y junio de 2013 .....	322
Tabla 22. Cronograma de la ANT para certificar la capacidad de los GAD para asumir la matriculación y revisión vehicular en el 2015 .....	324
Tabla 23. Componentes de medición de capacidad institucional y su dimensión.....	338

## Índice de gráficos

Gráfico 1. Mapa político del Ecuador .....	68
Gráfico 2. Evolución histórica de los precios del petróleo durante los periodos de gobiernos de Alianza País .....	93
Gráfico 3. Jerarquía de regulaciones institucionales .....	105
Gráfico 4. Zonas de planificación de SENPLADES .....	127
Gráfico 5. Cargos del pleno del Consejo Nacional de Competencias 2011-2015.....	152
Gráfico 6. Procedimiento de los GAD para conformar una mancomunidad.....	181
Gráfico 7. Resumen del proceso de descentralización de la competencia de Matriculación y Revisión Técnica Vehicular .....	325
Gráfico 8. Asignación de recursos.....	334
Gráfico 9. GAD certificados en matriculación y revisión técnica vehicular a diciembre del 2015 .....	334
Gráfico 10. Evaluación de los resultados .....	335
Gráfico 11. Índice de percepción de calidad del servicio público de matriculación vehicular .....	336

### Lista de abreviaturas

ALIANZA PAÍS:	Patria Altiva y Soberana.
AME:	Asociación de Municipalidades del Ecuador.
ANT:	Agencia Nacional de Tránsito.
ATM	Autoridad de Tránsito Municipal.
AMT	Agencia Metropolitana de Tránsito.
CGE:	Contraloría General del Estado.
CNC:	Consejo Nacional de Competencias.
CNTTTSV:	Consejo Nacional de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial.
CONADE:	Consejo Nacional de Desarrollo.
CONAGOPARE:	Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales del Ecuador.
CONAM:	Consejo Nacional de Modernización del Estado.
CONGOPE:	Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales.
COOTAD:	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.
CPCCS:	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.
CRC:	Comité de la Revolución Ciudadana.
CTE:	Comisión de Tránsito del Ecuador.
CTG:	Comisión de Tránsito del Guayas.
DNTSV:	Dirección Nacional de Tránsito y Seguridad Vial.
EMOV-C:	Empresa de Movilidad de Cuenca.

FONSAT:	Fondo de Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito.
GAD:	Gobierno Autónomo Descentralizado.
GIZ:	Corporación Alemana para el Desarrollo
IAEN:	Instituto de Altos Estudios Nacionales.
ICE:	Impuesto a los Consumos Especiales.
INEC:	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.
JUNAPLA:	Junta Nacional de Planificación.
LOSEP:	Ley Orgánica de Servicio Público.
LOTTTSV:	Ley Orgánica de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial.
MINFIN:	Ministerio de Finanzas.
MTOP:	Ministerio de Transportes y Obras Públicas.
NBI:	Necesidades Básicas Insatisfechas.
ODEPLAN:	Oficina de Planificación de la Presidencia.
PGE:	Presupuesto General del Estado.
PNBV:	Plan Nacional para el Buen Vivir.
PND:	Plan Nacional de Desarrollo.
PNDZ:	Plan Nacional de Descentralización.
PNT:	Policía Nacional de Tránsito.
PROMODE:	Programa de Modernización y Descentralización.
RTV:	Revisión Técnica Vehicular.
SENPLADES:	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

**SIN:** Sistema Nacional de Información.

**SODEM:** Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

## Abstract

### **The decentralization process in Ecuador: the transfer of the competition of transit**

For the present Doctoral thesis, was chosen the analysis to the new decentralization process that, as part of the new territorial order, it is being implementing in Ecuador since the publishing of the current Constitution in 20<sup>th</sup> October 2008.

Facing a project of such dimensions and impact, it was created a whole national system of competences for the interinstitutional articulation between the entities of the central government and those of the local government levels, the territorial strategy and the mechanisms which have to interact harmoniously. Employing the literal of the law which regulates the subject, the Organic Code for the Territorial Organization, Autonomy and Decentralization (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, hereinafter, “COOTAD”), the system is defined as: “(...) the set of institutions, plans, politics, programs and activities related with the exercise of competences correspondent to each government level maintaining the principles of autonomy, coordination, complementarity and subsidiarity, aiming to reach the objectives related with the construction of a democratic, solidary and inclusive country”.<sup>1</sup>

The technical and governing body of this national system is the National Competences Council (“*Consejo Nacional de Competencias*”), which integration reflects the intention of the legislator and the nature itself of the of the decentralization, as it is composed by representatives with decision making capacity from the central government and from the decentralized autonomous governments. According to the organic law, the Plenary of the Council is leaded by a permanent delegate of the President of the Republic, who has casting vote, and, as per the subnational governments is concerned, a representative for each level of local government.

One of the reasons to choose the theme of this investigation is that, as it is a developing process, there is no study at all which analyzes the national system, its

---

<sup>1</sup> COOTAD. Article 108.

institution characteristics, since the genesis; as much as the planning, methodology and proceedings which are being used, in principle with sectorial and territorial criteria until the complete and definitive transference of a competence with the respective resources. "There will be no competences transference without the transference of enough resources, unless specific acceptance of the entity assuming the competences".<sup>2</sup>

Precisely, one of the identified mistakes, corroborated by the institutions linked to the transferences is the lack in practice of feed-back mechanisms which, being a system control method, is indispensable that it is applied transversely during the whole process, in such a way that warns potential relapses, or breaches which should be redirected, as much as weakness that, once reinforced, be incorporated again to the process to optimize its development, and with the results of such self-regulation mistakes can be identified and the capacity of taking preventive or corrective pertinent measures avoiding negative consequences is possible.

Therefore, this investigation work provides theoretic and practical scientific knowlegdment, as substantial matters to enrich the implementation of the system and improve the progress of a decentralized administrative organization, which is not concrete yet because intends to impose a competences system without taking into consideration the inexorable conditioning of being instituted in a unitary and presidential State in which the technical proceedings and the regulations are manipulated to retain, decentralize or centralize again the competences and together with them the management of the power and the decision making on the basis of the political situations.

With these precedents, the method used during the development of the investigation consisting in a parallel and simultaneous study of the decentralization since the Legal Sciences and Political Sciences has represent a perfect complement to delve into all the components which are absorbed in the configuration of a decentralized government. On one side, it is required the adhesion to a coherent and consistent legal order and, on other side, it is required the precise determination of the technical proceedings which must be applied, in order that finally the actors, taking into consideration the enhanced elements

---

<sup>2</sup> Constitution, article 273.

and being subject to the powers they have been provided with within the legal framework and the technical guidelines established, adopt the decisions of public politics which, in concert with the aforementioned, be the favorable course for the objectives and purposes aimed.

Decentralization is a way of organization of the public administration, as also are the centralization, the breaking-up and the delegation but, unlike these, in the decentralization the empowering is permanently transferred and with it the exercise of the competences of the central government to the subnational governments.

The essential characteristic of the decentralization is that the definitive transfer implies the delivery of political and administrative power in such a way that, once it comes out from the original source, the latter has no longer control over it, as the receiving bodies are not hierarchically dependent of other state entity, logically other than the overpowering to all organisms are subject to in matters of control, rights guarantees, etc.; at national level.

The nature of this administrative organization of the State requests for its fair development that political, administrative and financial autonomy which effectively grants the Constitution of Ecuador to the subnational governments when disposes: “The decentralized autonomous governments shall have political, administrative and financial autonomy and shall be conducted by the principles of solidarity, subsidiarity, inter-territorial equality, integration and citizen participation. In no case the exercise of the autonomy shall permit the secession of the national territory (...)”.<sup>3</sup>

These necessary powers at a political, administrative, financial and even legal level, to which also makes reference the Ecuadorian legal order for the establishment of a decentralized government, do not combine with the form of an unitary State adopted by the constitutional Assembly of 2008, neither with the form of presidential government, in virtue of which in the first authorized representative political decisions converge.

While the forms of state, government and administrative organization do not constitute rigid schemes to be applied, but on the contrary they adjust and shape to the

---

<sup>3</sup> Constitution, article 238.



idiosyncrasy and particular situations of each nation, there are elements of formation specific of the nature of each of them which avoid certain type pf relations or combinations which results to be irreconcilable; one of them is the coexistence of a unitary State, which legal nature is characterized by the distinction and independence of its Functions, as they are a single Legislative Assembly, a single Executive Function with autonomous governments decentralized having political, legislative, financial and administrative autonomy.

The Decentralized Auotonomous Governments (Gobiernos Autónomos Descentralizados hereinafter GAD), due to its legal nature, are public law persons, independent from the central government and therefore having a specific autonomy or autarky. The great demonstrations of political, administrative and financial autonomy, they really refers in the case of the political autonomy, to the capacity of its authorities to make decisions as the political actors that they are; the misnamed legislative autonomy is restricted to the self-regulation through internal regulations and to the issuance of ordinances and administrative resolutions merely for its management and the exercise of the competences which correspond them and within the sphere of its territorial circumscription; finally the financial autonomy is the mere capacity to produce own resources, i.e. fees, penalties, but as much as these as the incomes, taxes, and the respective payments of the General National Budget, are made through the Ministry of Finances, State ministry of the Executive Function.

At this point, to answer the hypothesis stated regarding the fact that exists a difficult inherent for the enactment of decentralization processes in unitary States, the question is how the national competences system works and whether the processes fixes to that established by the organic law: “The decentralization of the State’s management consists in the compulsory transference, progressive and definitive of competences, together with the respective human talents and financial resources, material and technologic, from the central government towards the autonomous decentralized governments”,<sup>4</sup> so in such a way the local governments levels have the operative and

---

<sup>4</sup> COOTAD, article 105.

institutional capacity to assume the powers that the National Competences Council confers them.

With the aim of following a guiding thread consisting in the outline explained until now, the doctoral thesis is divided in two parts. First established the conceptual framework which is the necessary theoretical budget to deepen in the proposed topic and is comprised by the two first chapters: the decentralization in the theory of the State and the decentralization in Ecuador which, in a logical order, in order of decreasing they complete each other.

The first chapter basically deals with the State General Theory and its relation with the decentralization, and begins defining the notions of the forms of the State, of government, and of public administration organization, concepts which are the base to understand the extent of the terminology employed by the political actors and that, being analyzed, we discover the misuse of the same and for its results we can glimpse whether the causes are due to a negligent lack of knowledge or to a willful purpose.

The aforementioned judgements are getting more concrete on a theoretic basis in the aim of the study, locating the lector in situ; this is the conceptual implementation as much as in the Ecuadorian legal order as in the public policies of those elementary notions for a constitutional Assembly which determined a decentralized government in a unitary State and a new territorial order.

The first part of this thesis at exposing the main concepts, provides the discernment necessary to approach the concrete thematics of the second part. Ecuador is a unitary State, which means that it adopts that form of State in which there is only one center of political drive and a decentralized government. In this framework, the decentralization that is applied in Ecuador is administrative, which does not mean that the so-called "autonomous governments" lack of enough powers and authority to effectively address local problems. However, as it is own of a unitary State, there is no capacity to perform in legislative or judicial functions, as in the form of a federal State.

The second part of this scientific investigation, with the theoretical foundations of the previous one, it is composed of two chapters on its turns, the third and the fourth, in which they analyzed the duty to be and how in practice decentralization is being

implemented as a manner to approach the public Administration to the user and vice versa; i.e. that in each locality people participates in the decisions of the of the actors of the autonomous decentralized governments, with the consequent improvement in the providing of public services, turning them to be effective, efficient, prompt and quality valuable.

The Constitution of the Republic and the COOTAD determines the aforementioned as objective of the decentralization, which is materializing through the transfer of competences from the central government to the local governments levels. Consequently, in the third chapter the structure of the competence national system is examined, how the state articulation is managed and the territorial strategy; also the design of the territorial planning which must count on the participation of all actors linked to the competence, and the citizens.

Needless to say that within this chapter the National Competences Council is on a very important place, transferring the competences and the resources prepared on a constitution basis and detailed in the COOTAD, for which it must strictly follow the rules and technical proceeding established by the competent bodies. And evidently, the other great space is hold by the receivers of such transferences, i.e. the autonomous decentralized governments, subheading in which commonwealths and consortiums are included. This chapter could not end without making a reference to the classification of competences pointe out by the Constitution: exclusive, concurrent, residual and additional; and to the distributions that the CNC makes of them.

Last chapter is scrutinizing the transference of the competence of transit in such a manner that the different stages of the operative development can be checked out with what the regulations establishes, the technical indications and the methodologies employed, together with the determination and distribution of those sufficient and appropriate resources which must come along with such transferal simultaneously. And after the pertinent evaluation of the implementation and the competence itself, it can be identified precisely the breach to the technical and legal regulations, and analyzing the cause-and-effect relationship of the decisions made by the political actors, as much as specifically the impacts in the implementation of the public policies, the results of which can lead us to conclude potential interferences of the central government tending to

turning back into centralization more than decentralize powers, which in any case is a superposition of circumstantial political decisions to the institutionalists basis, to the legal order and the constitutive elements of the Stated, turning out such decisions in illegal and illegitimate.

Key words: decentralization, autonomies, competences, regulations and public policies.

## Resumen

### **El proceso de descentralización en Ecuador: la transferencia de la competencia de tránsito**

Para la presente tesis doctoral se optó por el análisis al nuevo proceso de descentralización que, como parte del reordenamiento territorial, se está implementando en el Ecuador a partir de la expedición de la Constitución vigente desde el 20 de octubre de 2008.

Ante un proyecto de tal magnitud e impacto se creó todo un Sistema Nacional de Competencias para la articulación interinstitucional entre las entidades del gobierno central y de los niveles de gobierno local, la estrategia territorial y los mecanismos que han de interactuar armónicamente. Con palabras de la ley que regula la materia, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), se define al sistema como: “(...) el conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente”<sup>5</sup>.

El órgano técnico y rector de este sistema es el Consejo Nacional de Competencias (CNC), cuya integración refleja el propósito del legislador y la naturaleza misma de la descentralización, al estar conformado por representantes con capacidad de decisión del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados. De acuerdo con la ley orgánica, preside el pleno del Consejo un delegado permanente del Presidente de la República, quien goza de voto dirimente y, por parte, de los gobiernos subnacionales, un representante por cada nivel de gobierno local.

Una de las razones para elegir el tema de esta investigación es que, al ser un proceso en desarrollo, es un estudio que analiza desde la génesis al sistema nacional, su institucionalidad; así como la planificación, metodología y procedimientos que se están empleando, en principio, con criterios sectoriales y territoriales hasta la transferencia total y definitiva de una competencia con los respectivos recursos. “No habrá

---

<sup>5</sup> COOTAD, Art. 108.

transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias”<sup>6</sup>.

Precisamente una de las competencias exclusivas que corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales es la de tránsito, que como estudio de caso ha permitido evaluar la aplicación de las políticas públicas en todas y cada una de las fases del proceso de descentralización y que, en cumplimiento de la Norma Suprema, deben garantizar su carácter obligatorio y progresivo, así como establecer los medios idóneos para compensar los desequilibrios territoriales durante su desarrollo.

Adicionalmente, una de las falencias detectadas -que corroboraron las autoridades vinculadas a la transferencia- es la ausencia en la práctica de mecanismos de retroalimentación que, al ser un método de control de sistemas, es imprescindible que se aplique de forma transversal durante todo el proceso, de tal manera que alerte de posibles retrocesos o incumplimientos que deban ser reencauzados, así como debilidades que una vez fortalecidas se reincorporen al proceso para optimizar su desarrollo, para que con los resultados de esta autorregulación se puedan identificar errores y estar en la capacidad de tomar las medidas preventivas o correctivas oportunas y evitar consecuencias negativas.

Por tanto, este trabajo investigativo proporciona conocimientos científicos teóricos y de aplicación como insumos para la implementación del sistema y adelantar en el progreso de una organización administrativa descentralizada, que no termina de concretarse porque se pretende imponer un sistema competencial sin tomar en consideración el inexorable condicionamiento de constituirse en un Estado unitario y presidencialista, que en el caso ecuatoriano es un modelo que se presta para la manipulación de procedimientos técnicos y normativa para retener, descentralizar o recentralizar las competencias, y con ellas el manejo del poder y la toma de decisiones en función de las coyunturas políticas.

Con estos antecedentes, el estudio paralelo y simultáneo de la descentralización desde las ciencias jurídicas y las ciencias políticas durante el desarrollo de la

---

<sup>6</sup> Constitución del Ecuador, 2008, Art. 273.

investigación ha supuesto un buen complemento para profundizar en todos los componentes que se encuentran inmersos en la configuración de un gobierno descentralizado. Por una parte, se requiere la adhesión a un ordenamiento jurídico coherente y consistente, por otra, la determinación exacta de los procedimientos técnicos que deben aplicarse para que, finalmente, los actores, tomando en consideración los elementos señalados y sometiendo a las facultades que les han sido otorgadas dentro del marco jurídico y las directrices técnicas establecidas, tomen las decisiones para la aplicación de políticas públicas que, guardando sintonía con lo mencionado, sean el cauce propicio para los objetivos y finalidades que se pretenden.

La descentralización es una forma de organización de la Administración pública, como lo son la centralización, la desconcentración y la delegación, pero a diferencia de estas últimas, en la descentralización se transfiere de forma permanente la titularidad y, con ello, el ejercicio de competencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales.

La característica sustancial de la descentralización es que el traspaso definitivo conlleva la entrega de poder político y administrativo, de forma tal que una vez que sale de la fuente originaria esta ya no tiene control sobre el mismo porque los órganos receptores no son jerárquicamente dependientes de otro ente estatal, más allá, evidentemente, de la sujeción a la que están sometidos todos los organismos del sector público en temas de control, garantía de derechos, etc., a nivel nacional.

La naturaleza de esta forma de organización administrativa del Estado demanda para su desarrollo la autonomía política, administrativa y financiera que, efectivamente, otorga la Constitución del Ecuador a los gobiernos subnacionales cuando dispone: “Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana. En ningún caso el ejercicio de la autonomía permitirá la secesión del territorio nacional”<sup>7</sup>.

Estas necesarias potestades a nivel político, administrativo, financiero e incluso legislativo, a las que también hace referencia el ordenamiento jurídico ecuatoriano para

---

<sup>7</sup> Constitución del Ecuador, 2008, Art. 238.

la instauración de un gobierno descentralizado, no se compadecen con la forma de Estado unitario adoptado por la Asamblea Constituyente de 2008, así como tampoco con la forma de gobierno presidencial, por la cual en el primer mandatario confluyen todas las decisiones políticas.

Si bien las formas de Estado, de gobierno y de organización administrativa no son esquemas rígidos de aplicación sino que -por el contrario- se ajustan y moldean a la idiosincrasia y situaciones concretas de cada nación, hay elementos constitutivos propios a la naturaleza de cada una de ellas que impiden cierto tipo de relaciones o combinaciones que resultan irreconciliables, una de estas es la coexistencia de un Estado unitario, cuya naturaleza jurídica se caracteriza por la distinción e independencia de sus funciones, como son una sola asamblea legislativa, una sola función ejecutiva con gobiernos autónomos descentralizados que tengan autonomía política, legislativa, financiera y administrativa.

Los GAD, por su naturaleza jurídica, son personas de derecho público, independientes del gobierno central y -por tanto- gozan de una específica autonomía o autarquía. Las grandes manifestaciones de autonomía política, administrativa y financiera realmente se refieren, en el caso de la autonomía política, a la capacidad de sus autoridades de tomar decisiones como actores políticos que son; la mal denominada autonomía legislativa se limita a la autorregulación mediante reglamentos internos y a la expedición de ordenanzas y resoluciones administrativas únicamente para su gestión y el ejercicio de las competencias que les corresponden y dentro del ámbito de su circunscripción territorial. Finalmente, la autonomía financiera es la mera capacidad de generar recursos propios, confróntense tasas, multas, pero tanto estas como las rentas, tributos y las respectivas asignaciones del Presupuesto General del Estado se ejecutan a través del Ministerio de Finanzas, cartera de Estado de la función ejecutiva.

Con el fin de seguir un hilo conductor consistente al esbozo hasta aquí explicado, la tesis doctoral se divide en dos partes. La primera establece el marco conceptual, que es el presupuesto teórico necesario para profundizar en la temática propuesta y está conformado por dos capítulos: la descentralización en la teoría del Estado y la descentralización en el Ecuador, que en un orden lógico de mayor a menor se complementan.



El primer capítulo trata, básicamente, la teoría general del Estado y su relación con la descentralización, e inicia definiendo las nociones de las formas Estado, de gobierno, y de organización de la Administración pública, conceptos que son la base para comprender el alcance de la terminología empleada por los actores políticos y que al ser analizada se descubre la equívoca utilización de los mismos. Los mentados discernimientos se van concretando teóricamente en el objeto de estudio, ubicando al lector *in situ*; esto es, la aplicación conceptual tanto en el ordenamiento jurídico ecuatoriano como en las políticas públicas de aquellas nociones elementales para una Asamblea Constituyente que determinó un gobierno descentralizado en un Estado unitario, a través del reordenamiento territorial.

La primera parte de la tesis, al exponer el marco conceptual proporciona el conocimiento necesario para abordar las temáticas concretas de la segunda parte. El Ecuador es un Estado unitario, es decir, adopta aquella forma de Estado en la cual existe un solo centro de impulsión política que se gobierna de manera descentralizada. En este marco, la descentralización que se aplica en el Ecuador es administrativa, lo cual no quiere decir que los denominados gobiernos autónomos descentralizados carezcan de las suficientes atribuciones y facultades para atender eficazmente los problemas locales. No obstante, como es propio de un Estado unitario, no están en la capacidad de ejercer funciones legislativas o judiciales, como sucede en la forma de Estado federal.

La segunda parte de esta investigación científica, con los fundamentos teóricos de la precedente, se compone a su vez de dos capítulos, el tercero y el cuarto, en los que se analizan el deber ser y cómo en la práctica se está implementando la descentralización como una forma de acercar la Administración pública al usuario, y viceversa, es decir, que en cada localidad la población participe de las decisiones de los actores de los gobiernos autónomos descentralizados, con la consecuente mejora en la prestación de servicios públicos que sean accesibles, eficaces, eficientes, oportunos y de calidad.

La Constitución de la República y el COOTAD determinan lo dicho como finalidad de la descentralización, que se realiza mediante la transferencia de competencias del gobierno central a los niveles de gobierno locales. En consecuencia, en el tercer capítulo se examina la estructura del Sistema Nacional de Competencias, cómo se maneja la articulación estatal a través de las agendas zonales y la estrategia territorial; también el

diseño de la planificación nacional, que debe contar con la participación de todos los actores vinculados con la competencia y la ciudadanía.

Sobra decir que dentro de este capítulo ocupa un lugar primordial el Consejo Nacional de Competencias, que transfiere las competencias y los recursos dispuestos constitucionalmente y detallados en el COOTAD, para lo cual debe seguir estrictamente la normativa y los procedimientos técnicos establecidos por los órganos competentes. Y, evidentemente, el otro gran espacio lo ocupan los receptores de dichas transferencias, es decir, los gobiernos autónomos descentralizados, acápite en el que están incluidas las mancomunidades y consorcios. Este capítulo no podía terminar sin una referencia a la clasificación de competencias señaladas por la Constitución: exclusivas, concurrentes, residuales y adicionales y la distribución que de ellas hace el CNC.

El último capítulo va desmenuzando la transferencia de la competencia de tránsito de tal forma que se puede cotejar cada una de las etapas del desarrollo operativo con lo que establece la normativa, los señalamientos técnicos y las metodologías empleadas, junto con la determinación y distribución de los recursos suficientes y oportunos que deben acompañar simultáneamente dicho traspaso. Y después de la correspondiente evaluación a la implementación y a la propia competencia, se puede identificar las inobservancias a las regulaciones técnicas y jurídicas y analizar la relación causa-efecto de las decisiones de los actores políticos y las repercusiones en concreto en la aplicación de políticas públicas, de cuyo resultado se puede colegir posibles injerencias del gobierno central que recentraliza competencias y desconcentra facultades, que en cualquier caso es una superposición de decisiones políticas coyunturales a la institucionalidad, al ordenamiento jurídico y a los elementos constitutivos del Estado, tornando dichas decisiones en ilegales e ilegítimas.

Palabras clave: descentralización, autonomías, competencias, normativa y políticas públicas

## **Introducción**

La tesis doctoral que se presenta es consecuencia de un largo periodo de estudio teórico y doctrinal, además fruto de una intensa investigación aplicada en la que sobresale el trabajo de campo realizado en el Ecuador en función del tema a ser abordado, este es la descentralización de la competencia de tránsito como un caso de estudio, para analizar la implementación de esta forma de organización administrativa de gobierno que se adoptó con la expedición de la Constitución vigente desde el 20 de octubre de 2008.

La elección del tránsito responde a la diversidad de aspectos y problemáticas con los que está relacionado, por una parte, es de especial interés para las autoridades locales, especialmente para las municipalidades, considerando el crecimiento y desarrollo urbano en el Ecuador y muchos países y, por tanto, de progreso económico, social, cultural y de convivencia. Justamente, el tránsito bien puede consistir en un indicador de la eficacia del modelo descentralizador, pues el objetivo principal que se aprecia a lo largo de varias disposiciones de la Constitución de la República es acercar la autoridad a la sociedad y satisfacer de modo pronto, eficaz y eficiente las necesidades locales, que no son iguales ni tienen la misma dimensión en un país lleno de heterogeneidades como es el Ecuador.

No obstante, es una de las competencias que no gozan de popularidad para el gobierno central por el impacto y efecto político que tiene como problemática social, por tanto, fue una de las tres primeras transferencias que llevó a cabo el CNC, que siempre ha sido tratada como una sola competencia con el transporte terrestre y la seguridad vial; sin embargo, son tres grandes temas que deben ser analizados de forma individual, pues cada uno tiene unas características y especificidad propia en la normativa, en la institucionalidad, en cuanto a las capacidades que requieren para su ejercicio, planificación, regulación y control.

La problemática comprende temas de movilidad y de espacios físicos, por los conglomerados sociales que se ven afectados, como son los dueños de los transportes, los choferes, los pasajeros, los viandantes, la falta de control, la congestión; sin vías alternativas, un parque automotor desproporcionado y a la vez medios de transporte públicos insuficientes y en malas condiciones, una pésima atención al usuario, la evidente descoordinación entre los sectores involucrados, el irrespeto a las normas de

tránsito por parte de choferes, conductores y transeúntes. El aumento de accidentes de tránsito<sup>8</sup> en el 2012 muestra 23.842 accidentes, cifra que subió a 28.169 en el 2013.

La intrínseca interrelación entre las ciencias jurídicas y las ciencias políticas se manifiesta, por ejemplo, al estudiar cómo el ordenamiento jurídico regula conductas y fenómenos y la ciencia política determina las relaciones de poder de los mismos. Esta complementariedad en el estudio teórico y empírico de los sistemas y comportamientos políticos permite establecer correspondencias causales en las dos direcciones, el derecho y las ciencias políticas.

En consecuencia, el desarrollo y progreso de la sociedad es posible cuando la elaboración normativa guarda consistencia y coherencia en su conjunto y se somete a la Constitución de los Estados, y de igual forma las políticas públicas se aplican como consecuencia del conocimiento de la realidad y la búsqueda de una mejor distribución del poder, en su conformación y en relación con su impacto.

Como se conoce, el Estado es la materialización de la voluntad del soberano que va construyendo el aparato estatal, con una estructura orgánica conformada por entidades formalmente constituidas a las que se les confieren atribuciones, según su naturaleza y finalidad, dentro del marco jurídico que establece la Constitución, en el cual deben desarrollarse las actuaciones y actividades de toda la Administración pública y de los ciudadanos, con el propósito de alcanzar el bienestar de la sociedad. Dentro de las potestades que el pueblo otorga al legislador está la de determinar los elementos constitutivos del Estado; es decir, la forma de Estado, bien sea unitario o federal; la forma de gobierno, monárquico, republicano, presidencialista; y las formas de organización de la Administración pública, centralista o descentralizada.

Los procesos de autonomías y descentralización constituyen políticas públicas cuya aplicación ha ido *in crescendo*, como una forma de organización del poder que se adapta a las peculiares características del Estado y de sus necesidades. En términos generales, se manifiesta en la formulación de planes estratégicos para el ordenamiento territorial y

---

<sup>8</sup> Según las estadísticas de la Agencia Nacional de Tránsito.

en la distribución justa y equitativa de recursos para la gestión de los gobiernos subnacionales.

La complejidad del manejo de la cosa pública se torna más difícil aún con una geografía dispar en la que confluyen grupos humanos absolutamente diversos, que -por la propia dinámica social- sus problemas y necesidades son fluctuantes. Esto conlleva a que el Estado, entendido en su conjunto y no únicamente el gobierno central, requiera constantemente de toda clase de recursos, que distribuidos en base a criterios sectoriales y territoriales y bajo los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana sirvan para compensar los desequilibrios territoriales y se consiga una ágil respuesta gubernamental, que será más efectiva porque se adecúa a la idiosincrasia de las localidades, a sus comportamientos sociales, culturales, históricos, entre otros.

La descentralización, de acuerdo al tratadista Agustín Gordillo, se da "(...) cuando la competencia se ha atribuido a un nuevo ente, separado de la Administración central, dotado de su personalidad jurídica propia y constituido por órganos propios que expresan la voluntad de ese ente" (2013: 367).

Por tanto, la descentralización consiste en la acción de transferir competencias y dotar a los organismos del sector público con personalidad jurídica y patrimonio propio -que no forman parte del gobierno central-, del talento humano capacitado, infraestructura y de los recursos técnicos, financieros y administrativos que les habiliten a ejecutar con autonomía orgánica y económica las competencias que deban asumir y que se suman a las que venían ejerciendo dentro de su circunscripción territorial para atender las necesidades específicas de sus mandantes asentados dentro del área de su competencia.

Uno de los propósitos que se busca con la implementación de un gobierno descentralizado es acercar la Administración pública a los ciudadanos de cada localidad, y viceversa, partiendo del presupuesto de que la cercanía de unos con otros, por un lado permite a la autoridad de cada nivel de gobierno conocer de primera mano y a profundidad la problemática social y las necesidades de la población que se encuentra dentro de su circunscripción territorial, y por otro lado promover la participación ciudadana y que los usuarios tengan acceso a las autoridades y puedan no solo

manifestar sus requerimientos, sino también incorporar las iniciativas que se propongan para mejorar la atención y la prestación de bienes y servicios públicos, así como la construcción de obras que respondan a situaciones reales dentro de un contexto y entorno determinados.

La Constitución de la República del Ecuador, en el primer artículo determina que: "El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada..."<sup>9</sup>.

La misma Carta Magna, en el Título V, al abordar la organización territorial del Estado determina que los gobiernos autónomos descentralizados gozan de autonomía política, administrativa y financiera y que se regirán por los principios de solidaridad, subsidiaridad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana, estableciendo diferentes niveles de gobierno jerárquicos, de acuerdo al mayor o menor grado de complejidad del territorio, en función de la densidad poblacional y de las características de su respectiva circunscripción, como puede ser su ubicación geográfica, que dificulta el acceso a la misma, o que se encuentre en una zona de riesgo por diversos factores, como puede ser climáticos, entre otros.

La Disposición Transitoria Primera de la Carta Magna impone al órgano legislativo emitir: "La Ley que regula la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias, que incorporará los procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos que recibirán los gobiernos autónomos descentralizados del Presupuesto General del Estado. Esta ley fijará el plazo para la conformación de regiones autónomas que ningún caso excederá de ocho años"<sup>10</sup>.

Una vez que entró en vigencia la Constitución de 2008 y conformado el órgano legislativo, la Asamblea Nacional expide el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), en el que se consagra que el régimen descentralizado constituye un sistema obligatorio, equitativo y progresivo de aplicación para todos los niveles de gobierno, con el propósito de alcanzar la eficiencia

---

<sup>9</sup> Constitución del Ecuador, 2008, Art. 1.

<sup>10</sup> Constitución del Ecuador, 2008, Primera Disposición Transitoria, numeral 9.

y eficacia de la Administración pública por la proximidad de las autoridades subnacionales a la población que, como se explicó con anterioridad, les permite advertir sus necesidades y estar en la posibilidad de atender sus requerimientos de manera ágil y oportuna, que es en definitiva el fin fundamental del Estado: procurar el bien común y el mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes.

La investigación científica no se constriñe ni puede limitarse a responder las preguntas planteadas, a justificar su finalidad y relevancia y a convalidar hipótesis, implica el análisis crítico de factores sociales y políticos, de actuaciones y omisiones de los actores, del manejo conceptual que se emplea y sus consecuencias. De lo señalado se desprenden resultados ecuanímes y se obtienen aproximaciones del objeto concreto de estudio, que permiten llegar a conclusiones parciales en cada etapa, pero cuyo alcance, al inicio desconocido, se abre en abanico mostrando además de los corolarios buscados una serie de inferencias y suposiciones que merecen ser examinadas a profundidad para continuar complementando las investigaciones que servirán para la implantación de todo tipo de procesos, toda vez que están constituidos por componentes similares.

En otras palabras, la investigación científica ha de referirse a un argumento de fondo en concreto, que se desarrolla bajo un esquema lógico y una estructura que delimite los campos de estudio que se quiere cubrir, a fin de establecer unos objetivos específicos que permitan cumplir las metas trazadas y alcanzar la consecución de resultados que confirmen o descarten las hipótesis. Sin embargo, la capacidad de ahondar sobre una temática, ampliando el conocimiento que se tiene sobre la misma, con el propósito constructivo de servir como un aporte en la teoría y en la praxis, de modo insoslayable se despiertan inquietudes en el transcurso del trabajo investigativo, que constituyen vetas del saber que invitan a profundizar en su estudio desde distintos puntos de vista, que sin solución de continuidad podrán ir aportando a la investigación teórica, así como a la aplicada.

Ahora bien, todas las aseveraciones que se manifiestan en el contenido de una tesis doctoral han contar con el respectivo sustento, que en este caso a más del teórico y doctrinal se ha visto enriquecida con un amplio acervo de documentos oficiales: resoluciones y acuerdos, ordenanzas, informes, publicaciones, consultorías y con el

trabajo de campo en el cual ocupan un sitio preferencial las entrevistas personales realizadas a las máximas autoridades de las instituciones vinculadas en el proceso de descentralización y transferencia de competencias durante el desarrollo de las mismas. A la vez, fueron examinadas cada una institucionalmente, esto se refiere a la misión, visión, fines, objetivos, conformación, asignaciones presupuestarias, normativa vigente, y finalmente su coordinación y articulación como resultado de la estrategia territorial y la planificación nacional dispuesta para el desarrollo del Sistema Nacional de Competencias.

### **Justificación y relevancia**

La construcción en el Ecuador de un régimen descentralizado a través de un Sistema Nacional de Competencias instaurado por la Constitución y que norma el COOTAD demanda una continua toma de decisiones gubernamentales para la aplicación de políticas públicas que guarden una plena correlación con la situación real de los ciudadanos frente a la problemática, y la cabal sujeción al ordenamiento jurídico, ya que un divorcio entre las políticas y la normativa tornarían al sistema en ilegal e ilegítimo.

Específicamente, la transferencia de competencias del gobierno central a otros niveles de gobierno conlleva la necesidad insustituible de contar con sólidos fundamentos científicos, técnicos, sociales, culturales, políticos, económicos, históricos, entre otros, que sustenten y avalen las actuaciones responsables tanto del órgano rector como de los gobiernos receptores. Lo mencionado implica que, de forma inobjetable y de manera previa, se cuente con estudios sobre el estado de situación de la población y, en relación con ello, de sus necesidades y de la capacidad institucional y operativa de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados para asumir y ejercer con probidad sus funciones y asumir las competencias que les sean atribuidas.

Forman parte de las obligaciones constitucionales y legales del órgano rector transferir las competencias con sus respectivos recursos económicos, materiales, de infraestructura, técnicos y tecnológicos, de talento humano capacitado, de asesoría y asistencia técnica y de fortalecimiento institucional permanente para que los gobiernos subnacionales cuenten con los medios imprescindibles para desarrollar su gestión,



solventar dificultades y prestar servicios públicos con la solvencia que espera y merece la ciudadanía.

Por otra parte, esto exige a los gobiernos locales una proactiva participación durante todo el proceso de la transferencia en el que se haga realidad su representación con la incorporación de los requerimientos de sus mandantes en la planificación nacional, para la consecución de dicho fin es importante que, a su vez, sepa promover la participación ciudadana de la población de su localidad, pues de esta manera se ejerce una importante presión social.

El ejercicio de las competencias con probidad, eficacia y eficiencia no solo requiere de la buena gestión de la máxima autoridad y de su equipo de trabajo, amerita la voluntad política de quien ejerce el poder para que efectivamente le sean entregados los mencionados recursos, así como también se garantice el ejercicio autónomo de sus funciones, como lo prevé la Norma Suprema, para la ejecución de sus planes y programas, cuyo objetivo es conseguir que la prestación local de los servicios públicos mejore su calidad de vida.

Esta disertación constituye una muestra de la necesidad de contar con estudios técnicos científicos y de aplicación teórica a priori, sobre los cuales se puede dar inicio y desarrollar adecuadamente un proceso de descentralización. Por tanto, este trabajo investigativo, que parte de la instauración del Sistema Nacional de Competencias y analiza paso a paso su implementación con la transferencia de competencias y recursos del gobierno central a los gobiernos autónomos descentralizados, no pretende suplantarse estudios análogos, por el contrario, intenta complementar los existentes.

Durante todo el periodo investigativo, la mayor parte del material documental encontrado provino de las principales instituciones relacionadas con el proceso de descentralización en general y de la competencia de tránsito específicamente, lo que le da el carácter de oficial y -por tanto- fidedigno. Sin embargo, esto conlleva necesariamente un análisis bajo el mismo punto de vista, el del gobierno central a través de SENPLADES, como Secretaría de Planificación y Desarrollo de la función ejecutiva, y por parte del CNC, órgano adscrito a la misma.

Con ese antecedente, la información que contiene esta tesis, como resultado de un estudio riguroso, aspira ser de utilidad para todos los actores vinculados como una contribución científica para acrecentar su conocimiento teórico, para una autoevaluación crítica de las falencias, pero sobre todo para que, libre de las ataduras de un momento y circunstancias determinadas, pueda ser como está previsto por la Constitución, un mecanismo propicio y permanente para la progresiva transferencia de competencias a los niveles de gobierno locales, con la finalidad de mejorar la prestación de servicios públicos.

A fin de cumplir con sus objetivos, este trabajo ha procurado elaborarse en todo momento con la profundidad científica que acredite que puede ser utilizada como un insumo para la inacabada implantación de la descentralización, como un método de retroalimentación para la optimización del proceso que debe realizarse dentro de un marco jurídico adecuado y que sirva para reconducir los comportamientos y actuaciones de los actores políticos que deben fundamentar sus decisiones precisamente en estudios teóricos, prácticos y técnicos previstos por la propia legislación; procedimientos cuyas directrices y lineamientos han sido establecidos por las propias entidades del gobierno central, ya que son imprescindibles para poner en marcha un sistema progresivo en la búsqueda del desarrollo social.

Como señalan diversos autores, como Parsons -quien cita al profesor Elmore-, este tipo de procesos han de ser objeto del denominado mapeo regresivo de los problemas y de las políticas, al que se suma la retroalimentación permanente de los procedimientos, que permitan prevenir y corregir errores propios de cualquier nueva experiencia y, a la vez, fortalecer aquellos aspectos que efectivamente contribuyen al cometido de la Administración pública.

Parte de los justificativos de este estudio es que proporciona en cuanto a la temática específica elementos fundamentados y acreditados en la conceptualización y nociones acerca de la terminología empleada, no solo sobre la Teoría General del Estado, sino en aspectos relacionados a la autonomía, la descentralización, la territorialidad, la institucionalidad tanto del gobierno central y sus entidades como a los gobiernos autónomos descentralizados, la funcionalidad del Sistema Nacional de Competencias, la metodología, procedimientos técnicos y regulaciones establecidas, así como su

cumplimiento y la relación causa-efecto de una exitosa implementación que logre alcanzar los objetivos de su creación.

La presente investigación se ha desarrollado con el objeto de proporcionar información y datos relevantes como producto de razonamientos lógicos y analíticos de estudios académicos teóricos y de aplicación práctica; así como de comparaciones y diagnósticos de diferentes países, con las respectivas observaciones a su legislación, así como en el gran campo de la ciencias políticas, una síntesis acerca de la conducción e interrelación entre las diversas composiciones diferenciadas por la teoría general del Estado, que sea de interés y utilidad cosmopolita y sirva a toda persona, grupo, organismo, institución de cualquier nivel.

Sin embargo, en lo que se refiere al estudio de caso ha supuesto un importante aporte, ya que a raíz del método empleado de examinar los temas de forma paralela desde el punto de vista de las ciencias jurídicas con las ciencias políticas, se han identificado contradicciones, vacíos legales, manipulación de normas, la inobservancia ex profesa al ordenamiento jurídico, empezando por la propia Constitución de la República y sus disposiciones, así como el irrespeto a la jerarquía normativa sobreponiendo regulaciones infralegales, que junto al incumplimiento de los procesos y procedimientos técnicos señalados tácitamente por la ley, o fundamentados en ella por parte de las entidades del gobierno central, han permitido establecer las motivaciones de los cambios repentinos y divergentes por parte de los decisores políticos, y por tanto en la aplicación de las políticas públicas.

La modificación e interpretación de regulaciones, la creación de instituciones paralelas a las que existen por mandato legal para la implementación de la descentralización, integradas tanto por representantes del gobierno central como representantes de todos los niveles de gobierno locales, son siempre precedidas por el delegado del Presidente de la República, con voto dirimente. Este tipo de comportamientos políticos y sus efectos han servido para desvelar correlaciones directas del manejo competencial con la manipulación normativa, la falta de sustentos técnicos, teóricos y jurídicos en las decisiones políticas, que desembocan en un Sistema Nacional de Competencias que responde más a coyunturas políticas que a una verdadera y transparente transferencia de funciones y de recursos.

Con ese antecedente, queda en evidencia que se descentralizan competencias que las venían ejerciendo los niveles de gobierno locales desde años anteriores, pero se les adhieren atribuciones políticamente no rentables, se desconcentran ciertas facultades que son instrumentalizadas y se recentralizan competencias cuyo cumplimiento fácilmente influyen positivamente en la percepción ciudadana, por lo que todas las acciones gubernamentales están encaminadas a la búsqueda del voto popular, en una permanente campaña en favor del primer mandatario, convirtiendo la forma de gobierno presidencial en un hiperpresidencialismo, en la que -como quedará demostrado- los ciudadanos son considerados siempre como electores.

La confrontación de los objetivos trazados con los resultados obtenidos, en un determinado entorno y su realidad explica por qué la implementación de un sistema es una transformación evolutiva y de constante aprendizaje, que dista de la aplicación secuencial de proyectos, planes, programas y acciones gubernamentales, como empíricamente lo ha puesto en práctica el órgano rector de las transferencias.

## **Objeto**

Esta tesis doctoral constituye un estudio serio, profundo y académico que pretende aportar conocimientos científicos, teóricos, doctrinales y de aplicación práctica, componentes que reúne este trabajo, para optimizar la instauración de uno de los elementos constitutivos del Estado ecuatoriano, como es su forma de organización administrativa con un gobierno descentralizado. Las conclusiones son consecuencia del análisis convergente de las ciencias jurídicas y las ciencias políticas al Sistema Nacional de Competencias y los procesos que lleva a cabo el órgano técnico y rector del mismo, cuya misión es la transferencia de facultades y recursos del gobierno central a los gobiernos subnacionales, lo que a su vez forma parte del reordenamiento territorial dispuesto por la Constitución de 2008.

La investigación se proyecta como fuente de consulta para la Administración pública y para los ciudadanos, con la finalidad de retroalimentar el proceso de descentralización, de manera que este estudio sirva para acrecentar el conocimiento y las obligaciones, pero aún más los derechos que tienen los GAD; y con fundamentos exigir una verdadera representatividad en las instancias de diseño, elaboración, ejecución seguimiento y

evaluación de las políticas públicas, democratizando las asociaciones de los niveles de gobierno locales, lo que garantizaría el legal, legítimo y transparente funcionamiento del Sistema Nacional de Competencias que, definitivamente, debe ser reencauzado.

De lo dicho se desprende otro de los propósitos que tiene la presente tesis, y es el promover el fortalecimiento de la capacidad operativa e institucional de los GAD, obligaciones que les corresponde a las entidades del gobierno central, ya sea en la asignación de recursos económicos, materiales, técnicos, de tecnología, infraestructura, fortalecimiento institucional, capacitación del talento humano, así como la asesoría y asistencia técnica necesarias. Estas funciones no se restringen a la asunción de la competencia, sino que deben prolongarse durante el ejercicio de la misma, mediante los sistemas de seguimiento y evaluación a cargo del CNC, lo que le facilita tomar medidas preventivas o correctivas de ser necesario.

Es pertinente acotar que todas estas funciones del CNC no se pueden eludir ni siquiera parcialmente, puesto que son los medios indefectibles para que los GAD efectivamente mejoren en el desempeño de sus funciones, que se refleja en la óptima prestación de servicios públicos. Si, por el contrario, se transfieren competencias a niveles de gobierno no preparados, no equipados y que tampoco cuentan con los medios para hacerlo en un futuro cercano, dichas transferencias serían un “cumplimiento” formal pero ilegal e ilegítimo, una pantomima a la gestión y autonomía de los niveles de gobierno locales y para su población, a quienes se afecta directamente.

Una vez considerados los objetivos propuestos en función de la hipótesis, de los resultados obtenidos y de las conclusiones a las que se arribó, se espera coadyuvar en la implementación o desarrollo de los procesos de descentralización que se encuentren en marcha en diferentes naciones y retroalimentar los mismos con los aciertos, falencias y errores cometidos en el caso ecuatoriano, que sirvan para prevenir situaciones análogas.

En cuanto a la república del Ecuador, se pretende visibilizar la imperiosa necesidad de un replanteamiento del proceso de descentralización del Estado y del Sistema Nacional de Competencias, que definitivamente debe ser reencauzado, ya que su funcionamiento responde a una ideología de poder dominada por el presidencialismo

que acapara la toma de decisiones, y con ello la actividad política, el régimen de competencias y el ordenamiento territorial del país.

Lo dicho se puede lograr únicamente con la participación de la opinión pública, los movimientos sociales y, en síntesis, la demanda ciudadana que obligue a los entes de control a nivel nacional a que cumplan sus funciones, con lo cual se evitaría o no quedarían en la impunidad el comportamiento de los actores políticos, que con decisiones ambivalentes que carecen de sustento jurídico y técnico, tampoco se toman en función del entendimiento de los fenómenos políticos; las relaciones de poder y sus alcances responden al momento político, al que generalmente acompañan intereses personales.

En otras palabras, busca ser un llamado de atención a los actores políticos, que no están exentos del cumplimiento estricto del orden jurídico, de sus funciones y obligaciones, respetando los procesos y procedimientos técnicos y todos aquellos instrumentos que den soporte a sus decisiones, y con ellas a la aplicación de políticas públicas y su regulación, ya que por el hecho de no contar con sólidos y coherentes fundamentos, sus actuaciones podrían llegar a ser no solo ilegítimas sino también ilegales y -por tanto- nulas.

En este mismo sentido, replantear el funcionamiento institucional vinculado a la descentralización conlleva el sometimiento al marco legal de todos los niveles de gobierno, empezando por el primer mandatario, quien en un régimen presidencial y un Estado garantista de derechos y justicia debe velar por el cumplimiento de la Constitución, y en cuanto a la organización territorial amparar la independencia de los GAD, fomentar la participación proactiva de la ciudadanía para que a través de las veedurías ciudadanas y el control social reivindiquen su derecho de voz y voto en la elaboración y ejecución de las políticas públicas, para que estas respondan a las reales condiciones, necesidades y problemas locales y de la sociedad en su conjunto, así como demandar servicios públicos accesibles, de calidad, eficaces y efectivos.

Este estudio, como se mencionó anteriormente, también se dirige a que los órganos de control a nivel nacional desempeñen sus funciones con la fuerza que les proporciona el mandato constitucional, sin pactos ni componendas. A la Asamblea Legislativa,

reformando y derogando las disposiciones contradictorias, las no aplicables, las que no respeten la jerarquía normativa, e interpretando con carácter obligatorio las que lo ameriten, para evitar subjetividades y la manipulación de las mismas; por otro lado, le corresponde: “Fiscalizar los actos de las funciones ejecutivas, electoral y de transparencia y control social y los otros órganos del poder público, y requerir a la servidoras y servidores públicos las informaciones que consideren necesarias”<sup>11</sup>. A lo que se suman los artículos 129, 130 del 131 de la Constitución, que establecen su capacidad de control de la acción de gobierno, por la cual puede proceder al enjuiciamiento y destitución de las máximas autoridades de las funciones que le asigna la Constitución, entre ellas el Presidente la República, sus ministros, el Contralor General del Estado, el Fiscal General del Estado, entre otros.

La Contraloría General del Estado tiene un rol fundamental al ser el organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos. Una de sus atribuciones es determinar las responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de que las funciones en esta materia son propias de la Fiscalía General del Estado.

La función de transparencia y control social debe promover e impulsar el control de las entidades y organismos del sector público que prestan servicios o desarrollen actividades de interés público, para que lo realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; debe fomentar e incentivar la participación ciudadana, garantizar el ejercicio y el cumplimiento de los derechos, prevenir y combatir la corrupción. La defensoría del Pueblo tiene como función la protección, tutela y defensa de los derechos de los habitantes del Ecuador, entre sus atribuciones específicamente consta la de patrocinar los reclamos ciudadanos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos.

La Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, como parte de sus

---

<sup>11</sup> Constitución del Ecuador, 2008, Art. 120, numerales 6 y 9.

atribuciones está el declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución, así como también declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales.

Todo esto con el fin de que la transferencia de competencias y recursos, así como el cumplimiento de las obligaciones, tanto del gobierno central como de los gobiernos autónomos descentralizados, se vean fortalecidas con un ordenamiento jurídico coherente y jerárquico, para lo cual debe ser debida y formalmente modificado en su conjunto. De igual forma, se establezcan procedimientos diáfanos que cuenten con los estudios necesarios para determinar los criterios, parámetros y directrices técnicas a los que deben someterse los procesos para su ejecución.

La categoría académica que tiene esta investigación, se basa en el hecho de que cuenta con todos los soportes mencionados, muchos de los cuales provienen de una abundante recopilación normativa y documental de carácter oficial y que, por tanto, son de acceso público. Bajo este preámbulo y dicha condición, el presente estudio no está supeditado a una determinada coyuntura social o política, ni pretende solucionar problemas específicos y contingentes propios de un técnico de intervención, por el contrario, trasciende esos aspectos temporales para constituirse en un instrumento que contribuya en la creación de soluciones y mejoras a las problemáticas y necesidades de la sociedad, mandante del gobierno en todos sus niveles.

### **Objetivo general**

Analizar la transferencia de la competencia de tránsito a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, como un estudio de caso que permita establecer la coherencia del ordenamiento jurídico en materia de la descentralización y la sujeción de las políticas públicas a la normativa y a los procedimientos técnicos sectoriales y territoriales, para su aplicación.



### **Objetivos específicos**

- Analizar la utilización conceptual de los términos empleados en la instauración de un gobierno descentralizado en un Estado unitario y sus connotaciones.
- Examinar la estructura constitucional del régimen de competencias, su coherencia, observancia y las consecuencias.
- Cotejar la finalidad del Sistema Nacional de Competencias con la integración y funcionamiento del conjunto de entidades que lo conforman.
- Sondear el fundamento técnico y legal de las decisiones políticas emanadas del gobierno central para la aplicación de políticas públicas conforme dichos soportes, y la eficacia de la transferencia de la competencia de tránsito y de los recursos respectivos a los GAD metropolitanos y municipales.
- Evaluar el desarrollo operativo de las transferencias, el cumplimiento de los estudios previos, del procedimiento técnico, de la metodología para la distribución de recursos y de la implementación en general.

### **Preguntas e hipótesis de investigación**

Si bien todo trabajo investigativo académico se va haciendo y rehaciendo durante su desarrollo, precisamente porque al profundizar en una temática se van adquiriendo conocimientos nuevos, se establecen correlaciones, se abren nuevos campos inexplorados, se comparte o elabora una postura teórica, se obtienen resultados de la investigación aplicada, etc., debe respetar en términos generales una estructura preestablecida, un proyecto que se enmarca en torno a una o varias hipótesis que buscan ser corroboradas o desestimadas, pero que en todo caso se requiere de un plan o proyecto con un ordenamiento lógico a desarrollarse.

Es así como la hipótesis principal que plantea la dificultad inherente de la implementación de procesos de descentralización en Estados unitarios debe ser entendida desde tres ángulos, que en el caso ecuatoriano son el soporte que fundamentan las conclusiones obtenidas en esta investigación.

Si bien esto no excluye que el análisis teórico y de aplicación en la parte que le sea pertinente sobrepase fronteras, como es su intención al abordar un tema que es y será

objeto de análisis y de adaptación en diversos países acoplándolo a sus específicas circunstancias; sin embargo, se debe hacer énfasis en que la parte específica que trata el estudio de caso las derivaciones son únicamente aplicables al mismo y no responden de manera universal a la hipótesis mencionada, que debe ser analizada individualmente en cada situación.

En una primera línea de argumentación se explica cómo existe una contradicción intrínseca entre la naturaleza de la descentralización en toda su extensión como forma de organización administrativa y el Estado unitario dadas sus características esenciales, que en el caso ecuatoriano es aún más acuciante por la interrelación política entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, que tornan incompatibles las nociones conceptuales de dicha forma de Estado con una pretendida Administración total y absolutamente descentralizada sin limitaciones, que es propia de Estados federales o de Estados que han sabido combinar estas dos figuras, como ocurre con el Estado español, que siendo una patria común e indivisible reconoce y garantiza la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, lo que da lugar a comunidades autónomas que se rigen bajo sus propios estatutos.

Conforme a la legislación ecuatoriana la descentralización es: “(...) la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias, con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos, desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados”<sup>12</sup>.

La Constitución de la República a su vez sostiene que: “Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana...”<sup>13</sup>, y más adelante también otorga a los GAD autonomía legislativa. Todas estas potestades del papel, en la práctica no son viables en un Estado que se caracteriza por tener un solo centro de impulsión política, ejecutiva y de administración de los recursos públicos, y una sola función legislativa capaz de expedir la normativa a nivel nacional.

---

<sup>12</sup> COOTAD, Art. 105.

<sup>13</sup> Constitución del Ecuador, 2008, Art. 238.

En definitiva, la descentralización territorial en el Estado unitario conlleva necesariamente limitaciones competenciales para los niveles de gobierno locales, dada la concentración política, administrativa y económica que ejerce la función ejecutiva, más aún en un sistema presidencialista.

Un segundo aspecto que debe ser tomado en cuenta para justificar la hipótesis central aplicada al caso ecuatoriano es que adicionalmente al equívoco manejo conceptual mencionado, está la forma de ejercer el poder por parte del ejecutivo, específicamente del primer mandatario, quien convocó a consulta popular para el establecimiento de una Asamblea Constituyente que dio origen a la Carta Suprema de 20 de octubre 2008, la misma que ha sido modificada, transgredida, interpretada y tergiversada permanentemente por su mentor. Sin embargo, esta conducta del Presidente de la República no le es peculiar o distintiva, por el contrario, responde a la común característica del patrimonialismo de los gobiernos populistas, de las dictaduras y sus semejantes, que suponen un impedimento al desarrollo de la democracia y gobernabilidad de un país. El gobierno del pueblo se convierte en un pueblo gobernado por una persona y sujeto no a los mandatos constitucionales y legales, sino a reacciones más que a decisiones en la aplicación de políticas públicas que le permitan mantener ese *status quo*.

Por otro lado, este hiperpresidencialismo es más severo puesto que, tal como está prevista la descentralización por la Constitución y la ley orgánica que la regula más allá de las contradicciones conceptuales y normativas, está estructurada por un Sistema Nacional de Competencias jerárquico y piramidal en el que todos los estamentos están encabezados directamente por el primer mandatario o su delegado con voto dirimente, a lo que se suma que durante los siete años que analiza esta investigación todos los representantes de los niveles de gobierno locales, así como los presidentes de sus respectivas asociaciones son miembros o simpatizantes del movimiento político de gobierno, Alianza País, suscita una carente representatividad de los gobiernos autónomos descentralizados.

En la acumulación del poder central y, como lo denominan los documentos oficiales<sup>14</sup>, la recuperación de la rectoría por parte del gobierno central en menoscabo de los gobiernos autónomos descentralizados, es la función ejecutiva la que determina las políticas públicas y la planificación a seguir dado que todos los planes de los GAD son aprobados en tanto y en cuanto se ajusten al *Plan Nacional del Buen Vivir*, que es elaborado por SENPLADES cada cuatro años. El gobierno central es quien controla y maneja todos los recursos públicos a través de la Cuenta Única del Tesoro Nacional a cargo del Ministerio de Finanzas, del que dependen la asignación y transferencia de los recursos económicos que les corresponden a los gobiernos subnacionales; y es tal la dependencia que en el último año no han sido entregados regularmente, llegando a mantener deudas durante más de un mes con dichos niveles de gobierno.

El tercer vértice que permite comprender el porqué de la hipótesis, la metodología utilizada, la estructura de esta tesis y sus conclusiones es una consecuencia de los dos anteriores. Se ha señalado que teórica y conceptualmente no guardan, en términos generales, empatía el Estado unitario con una descentralización, ya que en estricto sentido es una independencia de la organización pública vertebrada del poder central, lo que implica una descentralización política y no meramente administrativa, que es lo que se conoce como autarquía, modelo que se ajusta a la correlación de fuerzas entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales en el Ecuador. Adicionalmente, la transferencia de competencias conlleva la titularidad de la potestad, así como también de su ejercicio concreto, es decir, que también se produce una descentralización territorial y una descentralización técnica o de servicio que se administre por sí sola al gozar de atribuciones políticas, administrativas, legislativas y económicas propias.

A lo dicho se suma el creciente poder del gobierno central, el hiperpresidencialismo reinante que se demuestra en el estilo patrimonialista del manejo estatal que descentraliza únicamente la gestión administrativa de las competencias que a su arbitrio

---

<sup>14</sup> Estos documentos son entre otros: publicaciones de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo de la Presidencia la República, SENPLADES, las propias resoluciones del consejo nacional de competencias, órgano técnico y rector del sistema nacional de competencias a cargo de la descentralización del estado; y en cuanto atañe específicamente a este trabajo la Resolución No 006-CNC-2012 por medio de la cual se transfiere la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito, transporte terrestre y seguridad vial como parte de su articulado determina la rectoría de la competencia en el gobierno central.

considera que son problemáticas sociales ajenas a su propia agenda pública, porque de una u otra manera le resultan incómodas; pero, por otro lado, recentraliza aquellas competencias que incrementan su popularidad.

En consecuencia, del detallado análisis al Sistema Nacional de Competencias y del estudio de caso acerca de la transferencia del tránsito y de los recursos que constitucional y legalmente les corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos se llega a la conclusión de que entre los factores que han incidido en las variaciones de la política pública durante los procesos de descentralización están la inobservancia al ordenamiento jurídico<sup>15</sup>, a los procedimientos técnicos, a la falta de recursos y a la incapacidad operativa e institucional de los GAD para asumir las competencias transferidas, situación conocida pero no resuelta por el CNC, entidad a quien le corresponde garantizar el traspaso de recursos económicos predecibles, directos, oportunos, automáticos y suficientes, la dotación de infraestructura, de materiales y herramientas tecnológicas, así como la asesoría, asistencia técnica, la capacitación a los servidores de los niveles de gobierno locales y -por tanto- el fortalecimiento que les permita prestar servicios públicos accesibles, equitativos, eficaces y eficientes para mejorar la calidad de vida de la población a su cargo.

A partir de aquí surgen innumerables preguntas, que deben ser desarrolladas a lo largo del trabajo investigativo, concretando el objeto de estudio, los objetivos generales y específicos y las preguntas de investigación que sean capaces de contestar directa e indirectamente no solo la hipótesis general, sino también a aquellas que se formulan para cada capítulo y subcapítulo, que permiten guardar una armónica consecución del estudio hasta la obtención de las conclusiones finales. Con este preámbulo, se plantean a continuación el mínimo de preguntas que se pretenden solventar en el transcurso de este estudio:

¿Cómo pueden relacionarse entre sí las formas de Estado y de gobierno con la descentralización?

---

<sup>15</sup> Ordenamiento jurídico que debe reformarse para formar normativa coherente, ya que la vigente refleja un total y absoluto desconocimiento, negligencia y legislaciones acomodadas a intereses particulares que han originado repetidas contradicciones, vacíos legales y nulidades ipso iure.

¿Cómo se combinan en el Ecuador la estructura de Estado unitario con un gobierno descentralizado, en la normativa y las políticas públicas?

¿Cómo está diseñada la estructura del Sistema Nacional de Competencias, de qué manera se conforman cada uno de los organismos y cómo es la articulación estatal en el ordenamiento territorial?

¿El funcionamiento de un Sistema Nacional de Competencias garantiza que la transferencia sirva para compensar los desequilibrios territoriales?

¿Cómo se determinan la clasificación y la distribución de competencias por parte del órgano rector para evitar la arbitrariedad, la coacción o la discrecionalidad?

¿La transferencia de la competencia de tránsito tiene un soporte normativo y técnico que justifique la asunción de la misma por todos los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales?

¿Guardan concordancia las resoluciones del Consejo Nacional de Competencias entre sí y con los informes previos solicitados por dicho organismo para cada decisión política?

¿Los actores políticos para la transferencia de competencias actúan conforme a los procedimientos técnicos que exige cada una y con apego al orden jurídico?

¿La evaluación a la competencia de tránsito permite conocer la relación entre la implementación y las capacidades de los gobiernos autónomos descentralizados?

La confluencia de las respuestas a las preguntas precedentes trata, finalmente, de contestar a los cuestionamientos principales que sirvan para determinar la validez de la hipótesis planteada, que se sintetizan en la siguiente pregunta:

¿Existe una dificultad inherente para la implementación de procesos de descentralización en Estados unitarios?

## **Aproximación al objeto de estudio y metodología**

La presente investigación analiza cómo el sistema jurídico, institucional y político organiza las variables territoriales en el proceso de descentralización ecuatoriano. El uso de la metodología descriptiva permite contrastar las situaciones reales y los comportamientos sociales de cara a los objetivos y al funcionamiento del Sistema Nacional de Competencias para la implementación de la descentralización que se está ejecutando en el Ecuador.

Desde el primer momento, en el planteamiento de este trabajo y durante el desarrollo del análisis jurídico-político ha estado vinculada la teoría con la praxis, en orden a una generalización que se va especificando con rigor científico a base de relaciones causales, consideraciones epistemológicas y la lógica deductiva.

De lo dicho en el párrafo precedente, es necesario hacer énfasis en que se trata de un estudio paralelo y suplementario entre las ciencias jurídicas y las ciencias políticas, que permita colegir las motivaciones causales en la toma de decisiones para la aplicación de políticas públicas en el sistema competencial y sus consecuencias, sirviéndose para ello del análisis normativo y de las estructuras de poder que son determinantes en la consecución de los resultados que generan y en sus efectos colaterales.

Es importante señalar que difícilmente se habría podido completar el presente estudio sin el referente de otros Estados con mayor experiencia, como son Chile, Colombia y México. Toda vez que los cuatro años de estudio y preparación se han desarrollado en la Universidad Complutense de Madrid, guarda un sitio preferente el Estado social y democrático español, cuya forma política es la monarquía parlamentaria, mas lo que le caracteriza y diferencia de otras naciones es su naturaleza jurídica, que está recogida en la siguiente disposición: “La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Constitución española, Art. 2.

La tesis doctoral combina varias metodologías, que no son excluyentes sino complementarias, como es el estudio de caso que implica dicha interdisciplinariedad, la polivalencia y el recurso de la triangulación en cuanto al tratamiento de fuentes desde distintas ópticas y el tratamiento crítico desde diferentes disciplinas (Peña Collazo 2009). Del mismo modo, la investigación descriptiva permite señalar la necesaria inferencia causal, que sirve para la comprobación o negación de la hipótesis planteada.

El fundamento para establecer las relaciones causales se identifica con la voluntad de los actores políticos, el manejo del poder y las restricciones que impiden el acceso al mismo, así como los mecanismos y acciones que inciden en los fenómenos sociales.

Como herramienta metodológica de investigación científica para el estudio completo de la transferencia de la competencia de tránsito y sus recursos, se acudió a la aplicación sistemática descriptiva, a fin de comprender al Sistema Nacional de Competencias como un fenómeno social y político, los roles de las entidades vinculadas y, por supuesto, a los grupos y conglomerados de personas a los que afecta directamente, estos son los GAD y la población, respectivamente.

Como todo estudio de carácter científico, inicia con un cuestionamiento que puede ser tratado de distintas maneras y puntos de vista, por tanto, es preciso diseñar un proyecto que tenga una estructura secuencial lógica que sirva para la formulación del problema de investigación, delimitando así el objeto de estudio. Una vez planteada la problemática, se ha de considerar el alcance de sus efectos y con ello el área de afectación, sus características y los actores involucrados para enfocar la temática a la resolución de una o más hipótesis concatenadas, como lo están las preguntas de investigación, los datos y evidencias recopiladas con las conclusiones a las que se deriven tanto de la inferencia descriptiva como de la deducción de los resultados obtenidos de los métodos cualitativos, con un tratamiento holístico integral.

Retomando la aplicación del método de estudio de caso como herramienta científica, esta es definida por Robert Yin como: “una estrategia de investigación que comprende todos los métodos con la lógica de la incorporación en el diseño de aproximaciones específicas para la recolección de datos y el análisis de estos” (1994: 13).



Aquí se nombra un aspecto primordial pero que presenta muchas dificultades, como es la recopilación de información, datos, estudios, informes, en síntesis, el soporte documental que convalida una tesis doctoral desde la hipótesis, el desarrollo de toda su estructura, puesto que son el fundamento de cada una de las premisas, referencias, asertos, análisis, resultados y conclusiones de la investigación realizada para que adquiera el carácter científico y acredite dicha calidad. La indagación de fuentes oficiales, la obtención de todo tipo de documentos escritos, verbales (discursos y entrevistas), imágenes (fotografía), históricos y contemporáneos, es la principal y más ardua tarea para poder analizar, contrastar, comparar y demostrar las conclusiones que se derivan de dicho estudio.

Fueron relevantes en ese sentido los logros alcanzados durante el periodo de trabajo de campo en el que además de experimentar la vivencia cotidiana y real de la prestación de servicios en general, pero en concreto la caótica situación de tránsito en el Ecuador, se pudieran obtener 16 entrevistas personales con las máximas autoridades de las instituciones vinculadas con la competencia de tránsito y con la implementación de la descentralización, así como también con directores departamentales, técnicos y consultores; tal y como consta en el anexo correspondiente, con un promedio de una hora por entrevistado, se pudo conocer el punto de vista de las autoridades del CNC, la SENPLADES, la AME, la ANT, del alcalde del GAD DMQ, capital del Ecuador, de su Secretario de Movilidad, del anterior alcalde por dos periodos consecutivos y su Director de Movilidad, como también con el gerente de la empresa de movilidad del puerto principal, segunda capital de provincia más importante del país, Guayaquil, entre otros.

Toda vez que el objeto de la investigación se caracteriza por el estudio del proceso desde sus orígenes hasta la incorporación de la competencia en los GAD, se analizan los puntos de vista de los diferentes actores, así como los comportamientos sociales y conductuales en la toma de decisiones políticas que son constantemente ambivalentes y repentinas, por lo que carecen de soportes técnicos, jurídicos o sociales que justifiquen modificaciones contrapuestas en aplicación de políticas públicas en periodos tan cortos.

Esta investigación empírica sobre un fenómeno en desarrollo que afecta directamente la vida social, como es evidente, no parte de modelos preconcebidos, y por esta razón

se han utilizado distintas fuentes y disciplinas afines. Aquí cabe lo que señala Peña Collazo en un artículo de su autoría: “El estudio de caso cobra fuerza desde la tensión y la dinámica de las relaciones sociales; más aún, en las interacciones, en los nodos y en las redes sociales se revalora con total pertinencia el conocimiento crítico, ya no para ser aprendido, sino para ser referenciado y referenciar, como un conocimiento social válido, como proceso de construcción de saberes y conocimientos de grupos y comunidades” (2009: 182).

Trabajar en un caso preciso, como es la transferencia de la competencia de tránsito y de los recursos necesarios a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, ha permitido observar el desarrollo del proceso de descentralización desde diferentes puntos de vista y ámbitos, como es el potencial que tiene en un Estado unitario y sus alcances, aplicados en el Ecuador.

El uso metodológico de un estudio de caso para investigaciones de carácter deductivo y especificaciones como la presente, si bien son de considerable utilidad y en este análisis concreto ha sido determinante, esto no significa de modo alguno que las conclusiones sean aplicables de manera generalizada, ni aún en circunstancias aparentemente similares, a otras combinaciones entre formas de Estado, formas de gobierno y formas de organización de la Administración pública.

Esta tesis doctoral contiene un marco conceptual teórico y doctrinal que va dirigido a la praxis, para indagar e identificar en una estructura organizativa sus relaciones con el entorno y sus propias dinámicas, para lo cual reúne todos los requisitos y sigue todos los pasos para adquirir la categoría que amerita un estudio a este nivel de posgrado.

En primer lugar, se definió el objeto del estudio y el caso a tratarse, que es la problemática social del tránsito, se consultaron e investigaron distintas fuentes y los antecedentes históricos de la descentralización. Una vez identificados los actores y sus roles dentro de la organización, en la toma de decisiones y su relación con los efectos y consecuencias, se buscó establecer la visión, misión funcionamiento, integración y atribuciones de las organizaciones estudiadas, lo que permitió establecer el proceso formal y la actuación informal de los decisores políticos, así como también determinar la falta de mecanismos de participación de los actores y los ciudadanos.

Delimitado el problema y desarrollado bajo un esquema metódico, se estudian los criterios, indicadores y variables de la implementación del proceso y se analizan los elementos cualitativos, tomando en consideración los cronogramas, plazos, entornos y capacidades de los niveles de gobierno locales, en función de lo que conlleva la descentralización en un Estado unitario.

Con la observancia de todas estas fases y con un gran soporte documental, esta investigación acerca de la descentralización de competencias como parte del nuevo ordenamiento territorial en el Ecuador pretende, con el estudio del sistema instituido constitucionalmente y la valoración científica de la aplicación y ejecución de las políticas públicas, determinar su pertinencia, coherencia y si son consecuentes para compensar los desequilibrios territoriales y en la mejora sustancial en la resolución de problemas y necesidades locales como resultado de ese acercamiento de la Administración pública a la población circunscrita en cada territorio, y específicamente en la prestación de servicios públicos de calidad, accesibles y oportunos.

### **Estructura de la tesis**

La tesis doctoral se divide en dos partes, la primera explica y delimita el marco conceptual de la temática, precedente teórico y doctrinal *sine qua non* para abordar con profundidad la investigación, que necesariamente ha de partir de las nociones, significados y características de los términos sobre los cuales se desarrolla la materia, precisión que requiere un estudio de esta naturaleza. Y, por otro lado, esto permite determinar la comprensión y el adecuado uso con la que es empleada por el propio legislador, las autoridades, los expertos, los consultores y los técnicos vinculados con los procesos de descentralización.

Este imprescindible prolegómeno adquiere una importancia vital con relación a la hipótesis general a la que se trata de dar una respuesta satisfactoria en cuanto a la existencia de una dificultad inherente al implementar procesos de descentralización en Estados unitarios, y concretamente en el Ecuador, donde empieza a ejecutarse a raíz de la Constitución de 2008; por tanto, para emprender a profundidad y ahondar en el análisis se requiere conocer cabalmente la terminología a ser empleada.

Esta primera parte está conformada por dos capítulos, denominados “La descentralización en la teoría del Estado” y “La descentralización en Ecuador”, respectivamente. La titulación deja entrever que se aplica un método deductivo en el que se abarca en primer lugar cuáles son las formas de Estado, las formas de gobierno y las formas de organización de la Administración pública y su relación con la descentralización, que junto con las otras formas organizativas de gobierno son tratadas individualmente.

Este método científico de deducción es aún más patente en el segundo capítulo, en el que las premisas ya fueron situadas en un orden lógico en la teoría general del Estado, y lo que corresponde dilucidar es únicamente las conclusiones que se infieren de las mismas, y ya enfocadas al ámbito del objeto de estudio. En otras palabras, una vez aprehendida la descentralización y sus alcances, resulta más fácil llegar a conclusiones válidas referidas a la relación entre un Estado unitario y un gobierno descentralizado, con las características específicas del entorno y contexto específico del Ecuador, país objeto de este estudio que permanece en el ámbito teórico y doctrinal, pero que a la vez contiene un recorrido histórico que complementa su cabal interpretación y da sentido a las particularidades intrínsecas a este proceso de descentralización.

La segunda parte de la tesis doctoral también se compone de dos capítulos, en los que se introduce al lector totalmente en el desarrollo institucional, estructural, de coordinación, planificación y ejecución de la transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales, siguiendo el proceso fase por fase hasta llegar a la implementación y evaluación del mismo.

El tercer capítulo penetra y discierne a fondo en la estructura del Sistema Nacional de Competencias, esto comprende su funcionamiento, conformación, aplicación y resultados, examinando sus principales componentes, que conforme a la ley es el conjunto de instituciones, planes, políticas y actividades relacionados con las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno bajo los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad.

Con esta definición del Sistema Nacional de Competencias se concreta el análisis en los aspectos sobresalientes, como son la actuación del gobierno central a través de la

articulación estatal, que se ejerce mediante agendas zonales y de una estrategia territorial que forma parte de la planificación nacional. Comentario adicional merecen, en primer lugar, el Consejo Nacional de Competencias, órgano técnico y rector de todo el sistema nacional, que tiene a su cargo la elaboración y aprobación del plan nacional de descentralización y su implementación mediante la transferencia de competencias, que son parte del segundo subcapítulo, cuya clasificación y distribución carecen de un marco referencial y de criterios obligatorios a los que debe ceñirse el CNC, por lo que operan más criterios políticos que de pertinencia o correspondencia.

En segundo lugar, el sitio les corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados, que como receptores de las competencias que les son transferidas son los directamente afectados, y mediante ellos la población de cada localidad, ya sea en beneficio o perjuicio de sus intereses. Dentro de este acápite se incluye a las mancomunidades y consorcios, formas asociativas de los GAD para el ejercicio de sus competencias.

Finalmente, el cuarto capítulo abarca la transferencia de la competencia de tránsito como estudio de caso, en el que se hacen realidad todos los postulados teóricos y los discursos políticos. Se inicia con el desarrollo operativo para la transferencia de la competencia de tránsito y de los recursos necesarios para que la asuman, en este caso los gobiernos autónomos metropolitanos y municipales. Esta primera etapa requiere la realización de estudios previos y del diagnóstico de estado de situación de la propia competencia y de la capacidad operativa e institucional de los GAD, además de la necesidad de contar con una metodología capaz de determinar el monto y la distribución de recursos de una manera justa.

Una vez resueltos los procedimientos técnicos constantes en los informes habilitantes para la transferencia de competencias, así como el del costeo técnico sectorial, entre otras directrices de esta naturaleza que deben emplearse categóricamente, se procede con la evaluación a la observancia de la normativa y regulaciones expedidas con relación al proceso de descentralización, como la competencia en sí, acerca de la transferencia de recursos económicos, materiales, tecnológicos y de fortalecimiento institucional. Este capítulo concluye con la valoración a la implementación e incorporación a los GAD respectivos y con una evaluación general.

Con estos antecedentes, la interrogante que se busca responder es ¿si el actual Sistema Nacional de Competencias garantiza la implementación de un gobierno descentralizado, que implique una mejora sustancial en la prestación de servicios públicos y evite los desequilibrios territoriales?

Si bien, el proceso de descentralización en el Ecuador lleva relativamente poco tiempo, ya en el 2015 el CNC transfirió a la vez todas las competencias, evidenciando el incumplimiento de cronogramas progresivos, la sujeción a los procedimientos técnicos y al marco normativo, lo que devela un manejo competencial con una alto grado de centralización, que en un régimen híperpresidencialista, los actores vinculados en la práctica no interactúan, porque la toma de decisiones se da en función de quien ostenta el poder.

## Capítulo I

### La descentralización en la teoría del Estado

Todos los pensadores, científicos sociales, filósofos y políticos han llegado a la conclusión de que el Estado es la más alta, y hasta ahora la mejor, estructurada agrupación humana que por su instinto gregario y de conservación ha ido configurando una serie de mecanismos asociativos con caracteres políticos y de institucionalización, con fundamento en la territorialización de sus miembros.

Rodrigo Borja Cevallos<sup>17</sup> considera al Estado como una sociedad política totalizadora en la que caben todos los propósitos importantes del ser humano, sean estos de ámbito físico, espiritual o moral. “En efecto, el hombre no puede aislarse del Estado o salir de él sino para insertarse en otro Estado, bajo cuyo ordenamiento legal y autoridad queda obligado” (2012: 384). El Estado es la asociación de los pueblos que lo integran y, dispuesto por el soberano para regirse y organizarse, opta por una determinada forma de gobierno, a la que se somete; esta puede ser monarquía, república o democracia, conocidas como formas puras de gobierno. Las impuras son la tiranía, oligarquía, demagogia o anarquía.

A su vez, dentro de la democracia el soberano, que es el titular de los atributos de *potestas*, *auctoritas* y *majestas*, define si ese Estado ha de ser federal o unitario. En el primer caso se rige por la descentralización política, por lo tanto su territorio está dividido en unidades autónomas que se gobiernan por su propia Constitución, leyes y autoridades; pero en lo macro está sometido al ordenamiento jurídico central del Estado y al gobierno de la federación. En tanto que el segundo se caracteriza por la centralización política, la que -a su vez- puede elegir una descentralización administrativa en la que el Estado, que territorialmente constituye una unidad, divide el territorio en zonas o sectores, únicamente con fines administrativos, manteniéndose el poder unitario, que se manifiesta en un gobierno central que cubre el territorio nacional, una función legislativa y un sistema judicial único.

Una vez expuestas las definiciones y características precedentes, se colige de ellas que en el Estado federal, por su estructura y naturaleza, cada unidad territorial que

---

<sup>17</sup> Presidente del Ecuador desde el 10 de agosto de 1988 hasta el 10 de agosto de 1992.

conforma la federación tiene autonomía política, legislativa y jurisdiccional, de modo que le es propia la descentralización político-administrativa.

*A contrario sensu*, el Estado unitario, sometido a la Constitución que lo declara en unidad territorial y política, presenta dificultades inherentes a su naturaleza, cuando no contradicciones profundas al pretender desarrollar una descentralización político-administrativa que comporta e incorpora corrientes teóricas y de aplicación contrarias a las políticas públicas que pueden originarse y estar sostenidas en un Estado unitario, con un poder legislativo, una función judicial, una ejecutiva y -en definitiva- poderes únicos que actúan a nivel nacional.

### **1.1 Nociones de Estado**

El primer capítulo de esta tesis doctoral se basa en la denominada ‘teoría general del Estado’, que tiene como objeto de estudio la sociedad política reglada por un ordenamiento jurídico, constituida y estructurada en un territorio específico. Esta rama de las ciencias sociales es el fundamento para conocer el significado de los términos que se utilizan con relación a la naturaleza del Estado, sus elementos constitutivos y de organización administrativa, las diversas formas de gobierno, entre otros aspectos. En otras palabras, permite identificar y contextualizar el alcance jurídico y político de los fenómenos estatales.

La precisión conceptual resulta forzosa para la elaboración, expedición y cumplimiento de la normativa; y en el campo de las políticas públicas se requiere el mismo rigor para que su aplicación cumpla con los objetivos trazados, precedidos por el análisis de las necesidades de la población, el diseño, planificación, elaboración e implementación de planes y programas; igual que la evaluación, el seguimiento y la retroalimentación de los mismos.

De acuerdo con el tratadista Jellinek, la política se constituye en la ciencia práctica de un Estado; también la denomina ciencia aplicada, en el sentido de que estudia las formas cómo el Estado puede conseguir determinados fines, además de considerar los acontecimientos de la existencia del Estado desde el punto de vista de la teleología, lo cual constituye un punto de referencia para juzgar los hechos y las relaciones del mismo.



“La doctrina del Estado contiene esencialmente juicios de mero conocimiento (*Erkenntnisurteile*), en tanto que el contenido de la política está formado por juicios de valoración (*Werturteile*)” (2007: 7).

Con este preámbulo de las nociones que explica la teoría del Estado, se hace necesario para esta investigación analizar los conceptos de formas de Estado, formas de gobierno y formas de organización de la Administración pública, para lo cual el primer campo a delimitar es la noción de Estado, con el objetivo de discernir los campos de actuación de los gobiernos descentralizados en Estados unitarios.

Al respecto, el profesor Julio Tobar Donoso define al Estado como una sociedad política de carácter autónomo, fundada en territorio propio, que es dirigida por una estructura jurídica de gobierno, “que decide en última instancia, y cuyo fin es la realización plena del bien común temporal de las personas individuales, grupos sociales y entidades políticas subordinadas que constituyen su trama orgánica” (1981: 94-95).

En la misma línea que Tobar Donoso, la profesora Esther del Campo confirma la relevancia que tiene el territorio del Estado y añade otros elementos, que se coligen de dicha vinculación con:

(...) los restantes supuestos de la organización estatal, es decir, el poder y la población, y así se afirma que el territorio es el espacio en el que se asienta la población, el ámbito que alcanza el poder del Estado (Carré de Malberg, 1922) o el límite de la competencia estatal (Kelsen, 1949). Ya en 1919, Max Weber, define el Estado como aquélla (sic) comunidad humana que en el interior de un determinado territorio reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima. Por su parte, Hermann Heller (1934) define al Estado como una unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios y claramente delimitado en lo personal y territorial (2013: 64).

Para Rodrigo Borja Cevallos (2012) el Estado es la comunidad política en su conjunto, es decir, el cúmulo de personas gobernantes y gobernados y las entidades que forman la sociedad jurídicamente organizada sobre un territorio determinado, mientras que el gobierno comprende solamente el conjunto de órganos a través de los cuales se ejerce el poder del Estado.

Esta última definición lleva a entender al territorio como un derecho, esto es, un objeto mismo del poder estatal, lo que se contrapone a la teoría que sostiene que la

relación entre el Estado y el territorio no es de “(...) *dominium*, sino de *imperium*: el Estado no tiene sobre su suelo una propiedad, sino únicamente una potestad de dominación a la cual se designa como soberanía territorial” (Del Campo García, 2013: 65).

Si bien las posturas varían entre los expertos, al parecer de Carré de Malberg (2000), el territorio en sí mismo no es de ninguna manera objeto de dominación para el Estado, aunque su extensión determine el marco dentro del cual ejerce la potestad estatal o *imperium*, el que no es, por su naturaleza, otra cosa que un poder sobre las personas. Debido a ello, la territorialidad no es una parte especial del contenido de la potestad estatal, sino únicamente una circunstancia y una condición de esta potestad

Frente a esta diversidad de puntos de vista y de los que cada uno puede formular desde su perspectiva, en lo que se debe convenir es en que la democracia no es un concepto, es una forma de vida coherente y consecuente que trasciende el territorio únicamente como ejercicio de la autoridad estatal al lugar donde se desarrolla la racionalidad de esa forma de vivir en democracia (Del Campo García, 2013).

### 1.1.1 Formas de Estado

Las formas de Estado se refieren al modelo constitucional que vincula el ejercicio de la autoridad sobre el territorio, en otras palabras, la relación entre el cuerpo social instaurado jurídicamente en un territorio con el poder de quienes lo regentan. El Estado debe ser entendido como una corporación territorial, mas no como una expresión geográfica o económica, siempre será un conglomerado político. Según los estudios de Alessandro Groppali, los Estados pueden tener un origen primario, de una formación directa, como es una fundación; o de un surgimiento secundario de transformación, que se produce generalmente cuando la forma de Estado utilizada ya no se adapta a la realidad y dificulta alcanzar los fines específicos de la comunidad política.

El conocido tratadista Jellinek explica cómo el fundamento descriptivo de todas las ciencias sociales, y entre ellas la teoría general del Estado, es la historia que:

(...) expone y fija los hechos sociales trazando su evolución, y mostrando el enlace externo e interno que existe entre los mismos. De la historia política singularmente puede decirse esto, en cuanto se ocupa del devenir del Estado, de su destino y desaparición; esta

disciplina es la auxiliar principal de quienes investigan acerca de las ciencias del Estado; mas también es de importancia suma para la solución de los problemas teóricos de estas ciencias, la historia social, la cual, si bien no trata de una manera inmediata las cuestiones políticas, se ocupa de la conexión objetiva de los fenómenos sociales (2007: 4).

Es contundente la lógica expuesta por Jellinek, puesto que la única manera de determinar la forma de Estado más conveniente para la sociedad solamente se puede dar si se conoce la realidad social y las mutaciones que van experimentando las instituciones sociales y sus fines. Y esta es la manera de proceder en cuestiones relativas a la evolución de la sociedad, de los principios fundamentales que la sostienen, por tanto, de su íntima relación con la historia del Estado.

La adopción y adaptación de la forma de los Estados se determina por innumerables motivos, entre los cuales caben: la modificación de las condiciones sociológicas, el desavenimiento político, el progreso en los estudios políticos y su contextualización frente a una realidad cambiante, pero que se fundamenta en ciertos parámetros esenciales, como el factor histórico del Estado. Es así como se constituyen los Estados en unitarios o federales y otros niveles intermedios o mixtos, adecuados a las particularidades que presenta cada comunidad.

La primera noticia que se tiene acerca del Estado federal es la de una publicación denominada “El Federalista”, que se la ubica históricamente dentro del periodo de la revolución estadounidense dirigida por Jefferson, que más tarde fuera llevada a Europa, donde se propagó hasta convertirse en la teoría dominante de la segunda mitad del siglo XIX y de parte del XX. En palabras de Ruiz-Zorilla Caballeri:

En el Federalista se define a la República Federal como: ‘la asociación de dos o más Estados en uno solo’. Para quienes adhieren a esta posición, el Estado Federal y los Estados miembros ejercen una co-soberanía, se reparten el ejercicio de la soberanía sobre un mismo territorio. Los Estados particulares y el Estado Federal serían soberanos, pero cada uno sería soberano en esa esfera espacial que resultaría del pacto constitutivo del Estado Federal (2004: 9).

El Estado unitario, a decir del experto mexicano Gamas Torruco, se origina en la centralización hecha por los absolutismos europeos, más adelante configurados jurídicamente por la burguesía, en vista de que le convenía. Los principales exponentes

de esta idea unitaria de Estado se localizan en Francia, Gran Bretaña y España. La estructura del Estado unitario es muy simple.

Sin embargo, hoy en día las demandas regionales y las conveniencias administrativas están propiciando su descentralización (...). Las provincias no tienen facultad para expedir su propia Constitución ni sus propias leyes, sino que las reciben de los órganos centrales, y aunque puede existir cierto margen de autonomía ésta nunca alcanza la que caracteriza al Estado miembro de una Federación de darse su propio orden y objetivarlo en una Constitución (Gamas Torruco, 2001: 261).

El Estado unitario es el modelo tradicional de la organización del poder político, por el cual todos los ciudadanos dentro de un mismo territorio están sujetos a las mismas políticas y leyes que garantizan sus derechos y obligaciones, lo que en principio legitima la concentración del poder en el gobierno central.

La mayoría de definiciones utilizan términos similares, como es el caso de Georges Burdeau (1981), quien señala que, en la totalidad de sus atributos y funciones, el poder público cuenta con un único titular: la persona jurídica Estado. Y todos los individuos que se encuentran bajo su soberanía están obligados a obedecer a una misma y única autoridad, puesto que viven bajo el mismo régimen constitucional y son regidos por las mismas leyes.

El Estado federal, por el contrario, es un Estado compuesto por varios Estados con plena autonomía en cuanto al régimen interno, lo que implica reconocer varias vertientes originarias de poder político, las del gobierno central y las federativas. Hay una descentralización política coordinada que permite que dentro de cada una de sus jurisdicciones las federaciones posean sus propias facultades ejecutivas, judiciales y legislativas, sin menoscabo de su unión con la federación. Para algunos autores, el sistema federal se basa en dos principios: la autonomía gubernativa-administrativa y la participación a través de un ente federal.

Las Constituciones de los Estados federales determinan las funciones y facultades que les corresponde de forma exclusiva a la federación, las que son de gestión compartida o concurrente y las materias propias de las entidades federativas. De igual forma, prevén los mecanismos para la resolución de conflictos de competencias

positivos o negativos; además de los procedimientos pertinentes en caso de controversias constitucionales entre el gobierno federal y el local.

Recurriendo al derecho comparado latinoamericano, se puede iniciar con la reseña de la voz Estado, contenida en la *Guía de Educación Cívica* (2016) de la biblioteca del Congreso de Chile, que considera que la forma jurídica del Estado se refiere a la estructura y organización del poder del que el Estado es el titular, y la distribución espacial de la actividad del Estado; en tanto que la forma de gobierno concierne a la manera en que se ejerce el poder y cómo son designados los gobernantes. A la luz de esta definición, se explica el tercer artículo de la Constitución, cuyo primer inciso declara: “El Estado de Chile es unitario”<sup>18</sup>.

Contrastando el Estado unitario con el federal, el tratadista Roberto Dromi (1998), refiriéndose a la Argentina, explica que el federalismo encierra en sí mismo la división territorial del poder en sentido vertical, esto es, su descentralización política y administrativa y, por consiguiente, la existencia de centros de autoridad diferentes que coexisten armónicamente: las provincias.

El tratadista se refiere al Art. 122 de la Constitución argentina: “Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal” (Congreso de la Nación 2010). Es así que el Estado federal está conformado por la unión de un número de provincias autónomas que, a decir de Dromi (1998), al dictarse sus propias Constituciones se autoorganizan como Estados menores a imagen y semejanza del Estado mayor, es decir, la nación. De tal manera, concurren a constituir una armonía indestructible, dando así existencia homogénea e individual a un solo Estado.

Se identifica como uno de los caracteres distintivos del régimen federal adoptado por la Constitución argentina el de contener recíprocas restricciones entre la nación y las provincias, a modo de contrapeso. De esta manera el poder del Estado federal se

---

<sup>18</sup> Constitución de la República de Chile. Art. 3: El Estado de Chile es unitario. La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley...

equilibra con las atribuciones reservadas a las provincias (Art. 121<sup>19</sup>), que han delegado a la nación (Art. 126<sup>20</sup>) y comparten con la nación (Art.125<sup>21</sup>) (Dromi 1998). El régimen federal de la Constitución presupone, entonces, un reparto de atribuciones (poderes, competencias, facultades) entre dos autoridades: la nación y las provincias.

En cuanto a la conformación de los Estados federales, esta se explica claramente en el Art. 40 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que determina: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental” (1917)<sup>22</sup>.

No es difícil encontrar desavenencias entre las disposiciones constitucionales y la realidad práctica de las políticas; por ejemplo, la Constitución colombiana declara que el país es: “(...) un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista...”<sup>23</sup>. Y, efectivamente, desde 1991 se incluyeron conceptos jurídicos de autonomía territorial y de descentralización, incluso con modelos

---

<sup>19</sup> Constitución de la Nación Argentina. Art. 121.- Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

<sup>20</sup> *Ibíd*em, Art. 126.- Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros.

<sup>21</sup> *Ibíd*em, Art. 125.- Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios. Las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.

<sup>22</sup> Texto vigente. Última reforma publicada en DOF el 10-02-2014.

<sup>23</sup> Constitución Política de Colombia. Título I De Los Principios Fundamentales. Art. 1º: Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

territoriales regionales propios de Estados federales; no obstante, en la práctica, la relación centro-periferia se traduce en la permanencia de un gobierno centralista (Estupiñán Achury 2011). Estos hechos se corroboran en el análisis de las formas de gobierno y Estado de países como Venezuela y Ecuador.

Estas contradicciones no son necesariamente fruto de la improvisación, puesto que en el caso colombiano la Norma Suprema es el resultado de complejos análisis de los modelos territoriales de los Estados unitarios, federales, regionales o autonómicos en sus distintas adaptaciones, para la obtención de un referente teórico sólido (Estupiñán Achury 2011).

Estupiñán Achury afirma que las doctrinas tradicionales de las formas de Estado están desdibujadas ante la hibridez y el mestizaje de los modelos territoriales. Uno de estos casos es el innovador modelo territorial de autonomía de la Constitución española de 1978, que “inspiró varias de las líneas y de los artículos que aparecen consignados en la Constitución colombiana, si bien menguados por la forma de Estado unitaria, finalmente plasmada por el Constituyente de 1991” (2011: 135).

La Constitución española es una clara muestra de las dificultades patentes a la hora de determinar las formas Estado, gobierno y organización administrativa que consoliden la unidad territorial. El modelo autonómico elegido y en vigor, en lo referente a la distribución competencial, en opinión de algunos autores supera a la de los Estados federales, mientras que para otros acentúa el centralismo<sup>24</sup>.

En términos generales, sin hacer referencia específica a ningún país, Jacques Cadart reconoce una gradación en el desarrollo de la descentralización, por lo que -en un nivel más progresivo- el Estado unitario puede llegar a equipararse con el Estado federal, concluyendo que: “En el límite, es casi imposible distinguir el Estado federal, cuyos Estados miembros tienen una autonomía relativamente reducida, y el Estado unitario, cuyas colectividades descentralizadas tienen una competencia amplia” ((1981: 62-63).

---

<sup>24</sup> Peter Häberle, en 2007, señaló al modelo regional español como un hijo menor del federalismo (p. 184); por su parte, Eliseo Aja (2006, p. 4286) afirmó que más que un hijo menor, el modelo autonómico, en materia de distribución competencial supera a varios Estados federales... (Estupiñán Achury, 2011: 112).

Si bien lo mencionado es cierto, existen elementos esenciales propios de cada una de las diferentes formas de Estado que, aplicadas a distintas realidades, delinean de una manera más o menos marcada su pertenencia. Así, por ejemplo, la descentralización política del Estado federal, representada por la presencia de las tres funciones del Estado en cada uno de los niveles subnacionales, que coexiste con dichas potestades que rigen y actúan a nivel nacional, es un factor incompatible con el Estado unitario.

Es así como los modelos federales y unitarios presentan infinidad de grados de complejidad y asimetrías, a consecuencia de su gran diversidad, que para algunas de sus partes constituirán sinónimo de fuerza, mientras que para otras lo serían de debilidad. En todo caso, la reivindicación de la diversidad y el pluralismo ha dado lugar a la construcción de modelos territoriales más descentralizados, aún en el contexto del Estado unitario.

Por tanto, ningún Estado es completamente centralizado o descentralizado en su relación entre el territorio y el poder, así como tampoco es posible clasificar taxativamente al federalismo con la descentralización cuando existen Estados federales centralizados y Estados unitarios con verdaderos gobiernos descentralizados. A su vez, hay Estados regionales o autonómicos que en la práctica utilizan modelos federales, unitarios o mixtos.

Javier Pérez Royo en cita de Benalcazar Guerrón (2010), distingue al Estado federal precisamente por la descentralización política, al manifestar del territorio que este "no es una simple circunscripción administrativa para la prestación de servicios o para el ejercicio de derechos, como el del sufragio, sino que es el soporte físico de una voluntad política autónoma respecto de la voluntad política de la Federación" ((2002: 26). Por otro lado, Georges Burdeau (1981) mantiene la teoría de la descentralización política territorial en el cuadro regional, dentro del Estado unitario.

En un ejercicio de comprensión conceptual de cada una de las posturas, que permita combinarlas armónicamente, se podría decir que la descentralización política le corresponde *per se* a los Estados federales, puesto que la propia Constitución articula y coordina la gestión gubernamental de cada una de las entidades federativas, garantizando su independencia en la creación institucional y normativa de aplicación



local, con las disposiciones y entidades nacionales de la federación en la unidad de respeto a un mismo territorio y población. Ahora bien, si la descentralización se limita a la división político-administrativa del territorio, entonces es perfectamente compatible con un Estado unitario, sin que esta le sea un componente propio, igual que es la descentralización administrativa una característica de los Estados unitarios.

En España los estatutos son las normas que regulan la descentralización de las regiones, forman parte del ordenamiento jurídico estatal al ser aprobadas mediante ley orgánica por las Cortes Generales, por lo que están sometidas al correspondiente control de constitucionalidad; y, conforme al sistema de fuentes, sirven de parámetro de otras normas del Estado y de las CCAA (Benalcázar Guerrón, 2010).

La constitucionalización de los Estados federales permite dilucidar con transparencia y precisión las competencias que les corresponden; de igual modo, diferencia la regulación de las instituciones y las políticas públicas. Una política pública de facto varía en función de las necesidades que busca solventar, no obstante, las instituciones requieren la estabilidad que le es propia a su naturaleza, puesto que son referentes tanto para los actores políticos como para la ciudadanía (Aja, 2007).

Es, por tanto, imprescindible que el contenido normativo se fundamente en bases científicas sólidas y confiables, no solo de técnica jurídica, sino en razón de los comportamientos propios de la agrupación social. Además de la precisión mentada, que debe guardar la Constitución, se requiere de una estructura política e institucional estable, no solo en relación del territorio con el poder, sino en todos los campos que permitan el desarrollo sostenido y sustentable de un país, que no puede estar sometido a la ‘creatividad’ de las distintas autoridades, en base a la descalificación de las medidas adoptadas por quienes le precedieron en el cargo, o estar supeditado a las variables o coyunturas políticas.

El tratadista Rodríguez Zapata, citado por Benalcázar Guerrón, señala que el Estado unitario "Está dotado de un centro único de impulsión política, que acumula la totalidad de las atribuciones y funciones que corresponden a la persona jurídica estatal y consta de un solo aparato gubernamental, que lleva a cabo todas las funciones del Estado" (2010: 25).

*A contrario sensu*, en el Estado federal coexisten, por una parte, el ordenamiento jurídico que regula a toda la nación, la estructura institucional de la Administración pública en general, las funciones ejecutiva, legislativa y judicial y sus correspondientes órganos, que rigen para todo el Estado; y, por otro lado, las normas, entidades, organismos y las funciones ejecutiva, legislativa y judicial equivalentes para cada una de las unidades territoriales, cualquiera sea la denominación que adopten, sin que ello implique algún tipo de secesión territorial.

Badía plantea diferencias entre algunos de los modelos territoriales, reconociendo que la realidad traspasa las fronteras de las teorías; más aun tratándose de temas que dependen mayoritariamente de las características y particularidades de cada país. En uno de sus artículos, comentando los puntos de vista del profesor Ambrosini, sostiene que “la diferencia esencial se reduce a esto: los Estados miembros gozan de autonomía constitucional, trasunto de un poder constituyente residente en ellos. Las autonomías regionales no gozan de tal potestad. Lo demás, según hemos indicado, son consecuencia de este postulado fundamental” (1977: 28).

Se puede sintetizar todo lo que se ha dicho hasta ahora en lo siguiente: en los Estados federales existe pluralidad de ordenamientos constitucionales originarios, pluralidad de titulares de autonomía constitucional, pluralidad de poderes constituyentes, que son, por una parte, el poder constituyente central del Estado federal, y, por otra, los poderes constituyentes locales, es decir, de los Estados miembros. En los Estados regionales existe un ordenamiento constitucional: un único titular de autonomía constitucional, un único poder constituyente; pero pluralidad de fuentes legislativas de igual naturaleza, por su fundamento y por la eficacia jurídica de las leyes promulgadas por las mismas. Esta pluralidad legislativa surge simultáneamente del *stato-ordinamento*, del poder constituyente nacional. En los Estados unitarios descentralizados existe un único ordenamiento constitucional: un solo titular de la autonomía constitucional y un solo poder constituyente y una sola fuente creadora de leyes formales (Badía 1977).

Es, por tanto, importante distinguir la forma de Estado por la que opta cada nación, sus características y los principios sobre los que se edifica, para comprender su propia estructura y dinámica; puesto que los sistemas jurídicos puros son inaplicables en una realidad cambiante que no puede estar sujeta a modelos cerrados y homogéneos, por lo

que el profesor Kelsen (1979) señalaba que entre los dos polos extremos de máximo centralismo y máxima descentralización se pueden ir colocando todos los Estados existentes.

En derecho constitucional la expresión contraria a abierto no es cerrado, lo es determinado. El modelo no se cierra, puesto que siempre es susceptible de ser reformado, por lo que se le configura, después de realizar todas las modificaciones que sean necesarias, tal y como dice Aja “de un contenido determinado que enlaza a todos los poderes públicos como reglas del juego dentro de las que pueden actuar” (2007: 311).

Así, por ejemplo, la complicada situación social, política y económica de una España con una larga trayectoria histórica de confrontaciones, y a mediados del siglo XX dividida territorialmente y fraccionada por férreas ideologías que provocaron una guerra civil de magnitudes incalculables, y posteriormente los efectos de una guerra mundial, no coadyuvaron a la edificación de una consistente estructura política. A pesar de ello, terminada la dictadura de Franco se expidió una Constitución que se ha ido modificando y consolidando en el tiempo.

Poco a poco la Constitución española ha ido adecuándose a la organización administrativa de sus territorios, con formas cada vez más descentralizadas, hasta la vigente denominación de un Estado autonómico que está lejos de poder compararse con una desconcentración, de la que se diferencia con holgura, y, por otro lado, supera con creces a una mera descentralización administrativa<sup>25</sup>.

Se puede advertir que la categoría que la Carta Magna española otorga a las comunidades autónomas es una de las manifestaciones más elevadas de descentralización política. La Constitución faculta a dichas comunidades la potestad de tomar decisiones políticas para regentar cada una por sí mismas su autogobierno.

---

<sup>25</sup> Constitución española, Art. 2.- La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas. Art. 140: La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos.

La Constitución española distingue a la descentralización como un principio administrativo que opera incluso dentro del municipio, mientras que la autonomía expresa la independencia de actuación frente a otras entidades públicas, especialmente en los ámbitos normativos y de planificación, como origen de las decisiones políticas (Sánchez Díaz 1976).

El grado de descentralización político alcanzado por el modelo español supera el estándar de la autonomía y da paso a la generación de un Estado autonómico<sup>26</sup>. El autogobierno se aplica a las funciones (ejecutiva, legislativa, judicial), a la institucionalidad y a la gestión de todas las competencias que no estén reservadas por la Constitución al gobierno central. Esta capacidad incluye la potestad de emitir sus propias políticas públicas, de expedir leyes y llevar el control administrativo y judicial, con la única restricción de lo dispuesto en la Norma Suprema. Por otra parte, la Constitución española prevé mecanismos para evitar conflictos de competencia, positivos o negativos, a través de un listado de competencias sobre aquellos ámbitos reservados exclusivamente al gobierno central.

El hecho de contar con funciones ejecutivas, legislativas y judiciales no se contrapone con la unidad territorial, así como tampoco con la institucionalidad del Estado. Las tres funciones actúan de manera análoga dentro de su circunscripción local, no ejercen un rol paralelo, mucho menos competitivo con los órganos ejecutivos, legislativos y judiciales que rigen a todo el territorio nacional.

Cada una de las federaciones del Estado federal no provoca detrimento en la unidad territorial, y es una demostración traslúcida de autonomía: autonomía ejecutiva, autonomía legislativa, autonomía judicial. Esto implica que cada comunidad autónoma (he aquí la razón de su denominación) gestiona por sí misma la dirección política y administrativa a través de la función ejecutiva. Del mismo modo, su órgano legislativo no tiene más límite para expedir normas *erga omnes* que los dictaminados por la Constitución; y, finalmente, las instituciones judiciales desempeñan sus funciones sin la injerencia de entidad alguna, ni siquiera de la federación.

---

<sup>26</sup> Constitución española, Art. 143: 1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias (...) con características históricas, culturales y económicas comunes, (...) podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas.

Lo mencionado no se aplica únicamente al caso español por el hecho de ser un Estado integrado por comunidades autónomas, lo dicho atañe en general a la forma de Estado federal y a las adaptaciones cuyas características se le aproximen, una de ellas es precisamente la autonomía en el ejercicio de las funciones de todos y cada uno de sus miembros.

Así como se ha establecido una relación vinculante entre la autonomía y la forma de Estado federal, del mismo modo existe una reciprocidad entre la descentralización y el Estado unitario, como se puede concluir usando el mismo razonamiento antes empleado. El Estado federal no amerita descentralización alguna, mientras que el Estado unitario sí adopta como forma de organización de la Administración pública la descentralización, esta, conceptualmente bien utilizada, se torna una característica fundamental para la conducción de un gobierno central que de manera conjunta con niveles de gobierno locales fortalecidos se fusionen en unidad de objetivos encaminados a consolidar esta forma de Estado en defensa de la soberanía nacional.

La referencia al concepto de descentralización bien utilizado es necesaria, toda vez que el Estado unitario se caracteriza por la descentralización administrativa-autárquica; sin restarles la capacidad que tienen los gobiernos autónomos descentralizados (en adelante GAD) de regular en función de sus atribuciones a través de normas infralegales; de manejar sus ingresos de acuerdo a sus propios planes, proyectos y programas; siempre y cuando estén al servicio de la sociedad, caso contrario deberán rendir cuentas a la ciudadanía y a los órganos de control institucionales y nacionales, y menos aún dejar de reconocer que son actores y decisores políticos.

El carácter federal o unitario de un Estado, proclamado por lo general en la Constitución, es consecuencia de su historia y su cultura. Esta construcción, por tanto, no está encasillada ni puede ajustarse a patrones prefabricados, ya que las variantes y los matices son inagotables y deben ir adecuándose a los tiempos y circunstancias de cada contexto social y de su entorno.

En los Estados unitarios la descentralización generalmente empieza a forjarse con el reconocimiento a la formación histórica de los territorios, de su hábitat, de sus

costumbres, de su ambiente y necesidades. Solo ese entendimiento permite el diseño de políticas públicas coherentes y adecuadas, que cumplen con su finalidad.

Como todo proceso, la implementación de la descentralización va generando y reelaborando permanentemente las políticas públicas, en la medida en que se manifiesten a corto y mediano plazo resultados satisfactorios, y con el fin de conseguir solventar cada una de las problemáticas sociales con eficacia y eficiencia.

Eduardo García de Enterría distingue el regionalismo de sentido tradicional del llamado nuevo regionalismo, que pretende fundamentarse en principios funcionales y operativos, como respuesta a las necesidades sociales que van más allá de los modelos históricos de etnias o lugares singulares (Cortiñas Peláez 1998).

La distinción que trae al debate García de Enterría es sumamente importante, porque como en todas las épocas nunca faltarán reinventores de prácticas tradicionales e históricas a las que pretenden darles un nuevo enfoque, que es una forma de nominar a sus acomodaticios intereses. En el caso de la territorialidad y el regionalismo, estos dos componentes se han ido configurando con los años a partir de una realidad geográfica, así como también de identidades culturales que determinaron zonificaciones sociales y políticas.

No obstante lo anterior, el nuevo regionalismo fracasó al intentar reemplazar esas conformaciones naturales con experimentos de laboratorio e imponer construcciones ideales y un pragmatismo tecnocrático que resultó inoperable al proceder de un esquema racional administrativo inexistente y que de forma alguna podía haberse considerado de aplicación transversal.

García de Enterría apunta que la descentralización no consiste en una mera desconcentración, esta implica crear puntos de decisión autónomos que permitan la definición de la estrategia general y la facultad de realizar todas las fases previas y posteriores al acuerdo, transmitir, en una palabra, la responsabilidad. Descentralizar involucra residenciar el nuevo centro decisonal en un contexto social diferente, en una organización nueva e independiente del centro originario. En cambio desconcentrar es “operar dentro de la misma cadena burocrática-jerarquizada de dependientes para aumentar en favor de los últimos grados de la escala las facultades propias, aunque

dejando intacta la cadena jerárquica y, por ende, la superioridad formal y general del centro único” (1976: 122), pues bajo esa responsabilidad y autoridad se continúa funcionando. De lo dicho se desprende la complejidad que le es inherente a la regionalización, que no consiste en un mero diseño de papel desglosado en planes, proyectos y proyecciones.

La explicación citada del tratadista García de Enterría es perfectamente diáfana y vale la pena hacer hincapié en las expresiones que utiliza para demostrar que la transferencia no es un mero traspaso temporal sujeto a restricciones o condicionamientos; por el contrario, esta implica el cambio definitivo del origen a entidades que se hacen responsables íntegramente, a través de sus decisiones autónomas, de la adecuada aplicación de políticas públicas para el ejercicio de su gestión.

En cuanto a las formas de organización administrativa tradicionales, específicamente el modelo de gobierno descentralizado, conviene analizar con detenimiento las peculiaridades que lo distinguen de otros modos de administración de lo público que, aun siendo incompatibles, en algunos casos se esgrimen como equivalentes. Utilizando como mecanismo la comparación de figuras disímiles, como son la desconcentración y la descentralización, se subrayan las principales características de esta última:

- Es una transferencia permanente de competencias a organismos con personalidad jurídica y patrimonio propio independientes del poder central. Por lo tanto, los representantes o autoridades de sus órganos locales son decisores políticos para el manejo de la gestión autónoma en el ejercicio de sus competencias.
- Tiene un carácter democrático que proclama la equidad en el acceso universal a la prestación de bienes y servicios públicos y promueve la participación proactiva de la ciudadanía, que debe estar involucrada en la toma de decisiones sobre políticas públicas.
- Es integral, pues comporta tanto el conjunto de niveles de gobierno locales, que se sujetan a las directrices determinadas por las políticas públicas de aplicación a nivel nacional, como a cada uno de manera individual con sus particulares necesidades.
- Tiene carácter obligatorio, por lo que se precisa de una coordinación y articulación de la organización interna de cada uno de los niveles locales, con cada uno de los

entes y actores involucrados en la toma de decisiones, de la planificación y ejecución de las políticas públicas a nivel nacional.

- Es un régimen irreversible, tanto por su origen constitucional como por su alcance.

Para el profesor Luis Verdesoto (2009), el hecho de la irreversibilidad avala el ejercicio de las competencias en el largo plazo, que deriven en un país espacialmente mejorado en su organización, mejor distribuido en el aspecto poblacional, más justo en lo económico y lo social, sostenible en lo relativo al tema ambiental, de igual manera políticamente institucionalizado y de modernidad progresiva

Con esta premisa, una vez alcanzados procesos sostenibles y sustentables, se requiere de un manejo responsable y flexible para introducir las modificaciones que sean necesarias conforme a los cambios sociales, políticos y económicos que se puedan suscitar en la práctica, para que estos no alteren la continuidad esencial de dichos procesos.

En otras palabras, si los objetivos y metas trazadas se cumplen a corto y a mediano plazo, se han de consolidar las políticas públicas aplicadas en torno a estas problemáticas sociales, hasta que se alcancen soluciones definitivas. Los actores políticos y sociales deben ser conscientes y consecuentes para mantener, sin disolución de continuidad, aquellas medidas que resultan beneficiosas para el bien común, sin que esto signifique conservar modelos fósiles, por el contrario, la permanente retroalimentación en el ejercicio de la gestión pública conlleva involucrarse en una dinámica social de mejora, con la corresponsable actuación tanto de los administradores como de los administrados.

La descentralización tiene, entre otros objetivos, los de: fortalecer los espacios de poder de los gobiernos locales, dilatando su ámbito de gestión; relacionar directamente a la Administración pública con los administrados; garantizar el acceso real y equitativo a la prestación de bienes y servicios; promover la participación ciudadana, indispensable para valorar la percepción de los usuarios acerca de la capacidad de respuesta del Estado frente a la problemática social de cada sector, y exigir que se tomen los correctivos que sean del caso.



### 1.1.2 Formas de gobierno

Las formas de gobierno manifiestan la distribución funcional del poder político que la Constitución determina para las relaciones entre los estamentos públicos. Así se configuran: el presidencialismo y el parlamentarismo, la república y la monarquía. Tanto en términos funcionales -el papel del gobierno en el sistema político-, como estructurales -las organizaciones a través de las cuales se ejerce el gobierno en un sistema político-, las formas de gobierno designan en la democracia el parlamentarismo o el presidencialismo y sus variantes; es decir, la centralidad del sistema político democrático en el Parlamento o en el Presidente.

Otras formas de gobierno, sean enfocadas desde el punto de vista de quién lo ejerce o en beneficio de quién -uno, pocos o todos-, o sean visualizadas como totalitarismos, autoritarismos o dictaduras de diferentes denominaciones, o gobiernos de partido único. Para Punset, la forma de gobierno es:

(...) aquella existente entre los órganos superiores de un ente respecto a la dirección del mismo. Lo más habitual es que tal expresión se utilice con referencia a un Estado, el cual, desde la peculiar perspectiva en que lo consideramos los juristas, no es sino el sujeto de imputación de un ordenamiento jurídico territorial soberano. En ese supuesto, la forma de gobierno evoca la relación entre los denominados órganos constitucionales en el proceso de creación primaria del Derecho, o, de una manera más amplia, en el ejercicio de la función de dirección política del Estado (2003: 19).

En consecuencia, el significado que Borja Cevallos -citado con anterioridad<sup>27</sup>- otorga a la expresión forma de gobierno constriñe la definición a los órganos por los que se ejerce el poder del Estado, sin tomar en cuenta todos los factores y actores políticos relacionados con la institucionalidad del mismo y la intrínseca vinculación del sistema político con las decisiones que de este se generan.

La concepción de Borja a la que se hace referencia plantea un modelo inflexible, contrapuesto a la casuística que surge de la inevitable articulación y coordinación que debe existir entre los organismos gubernamentales y el reparto de sus funciones, frente a los versátiles escenarios que se presentan como parte del dinamismo social cada vez

---

<sup>27</sup> “(...) mientras que el gobierno comprende solamente el conjunto de órganos a través de los cuales se ejerce el poder del Estado” (Borja Cevallos, 2012).

más acuciante, sin que esto implique confundir la forma de gobierno con la de un sistema político.

El tratadista Ignacio Burgoa (citado por Ramírez Millán) declara que:

En consecuencia, la ‘forma’ de Estado es el ‘modo’ o ‘manera de ser’ de la entidad o institución estatal misma independientemente de "como" sea su Gobierno, es decir, sin perjuicio de la estructura de sus órganos y de la índole y extensión de las funciones que a cada uno de ellos compete dentro de esa estructura. Así, por ejemplo la república o la monarquía, que son formas de gobierno, pueden existir indistintamente en un Estado unitario o en un Estado federal que son formas estatales (2000: 54).

Las formas de Estado y las formas de gobierno no están concatenadas entre sí por vínculo alguno, por lo que cabe perfectamente, y de hecho se dan mixturas entre las formas de Estado, las formas de gobierno y los tipos de organización administrativa que cada país adopta para el mejor manejo de su gestión en busca del bien común.

En este sentido, como ya se ha mencionado, coexisten países con formas de Estado y estructuras semejantes, pero con formas de gobierno diferentes. A modo de ejemplo, tanto Alemania como los Estados Unidos son Estados federales; sin embargo, en el primero la forma de gobierno es parlamentaria y en el segundo presidencialista. Así también, países con igual forma de gobierno, como es el presidencialismo, pertenecen a formas de Estado contrapuestas, como Chile, que es un Estado unitario y México, que lo es federal.

La señalada independencia entre las formas de Estado, gobierno, regímenes políticos, formas de organización administrativa, entre otras, permite a cada nación la posibilidad de adoptar indistintamente las formas y sistemas que se ajusten al ideario de su conformación. Bajo esta misma óptica se instauran los modelos territoriales en los que confluyen los distintos niveles de gobierno, cuyo nexo no se rige por reglas preestablecidas e inflexibles.

Es importante reconocer que, dada la casuística de las sociedades y sus fórmulas de gobierno, es difícil pretender ubicarlas con exactitud en las tradicionales teorías sobre las formas de Estado: Unitario, Regional y/o Autonómico y Federal. La aplicación de mixturas y niveles intermedios acerca de la distribución del poder dentro del territorio presenta modelos en el plano real, a tal extremo, que la doctrina señala una cuarta forma de Estado, esto es, la ‘devolution’ (Estupiñán Achury, 2011: 109).

En América Latina la forma de gobierno predominante es la presidencialista. Según Mainwaring y Shugart (2002), la democracia presidencialista se caracteriza por dos elementos básicos: que la máxima autoridad del Ejecutivo es el presidente de la República, quien se designa mediante elección popular; y que los mandatos tanto del presidente como del órgano legislador o la asamblea son fijos. Estas propiedades contrastan con la forma de gobierno parlamentaria por la que el Primer Ministro, como jefe del Ejecutivo, es elegido por el Parlamento y que mandatos son variables, dado que:

(...) la permanencia en el poder del primer ministro y su gabinete depende de la confianza de la mayoría parlamentaria, y a veces el gabinete puede disolver el Parlamento y convocar a elecciones anticipadas. Los rasgos fundamentales del presidencialismo – cualesquiera sean las variaciones que existan entre sus diversos tipos- son el origen separado (o sea, que ni el ejecutivo ni el legislativo pueden recortar el mandato del otro) (Mainwaring y Shugart, 2002: 22).

Mainwaring y Shugart manifiestan que la forma presidencialista de gobierno ha sido uno de los factores que contribuyeron a las dificultades de la democracia en América Latina, y que los regímenes parlamentarios hubiesen tenido mejor desempeño. Los citados autores precisan que: “Los críticos del presidencialismo y partidarios del parlamentarismo no han basado sus posiciones enteramente en datos empíricos; no obstante, han desarrollado convincentes defensas lógicas de las mismas” (2002: 17).

Convincentes defensas lógicas no son términos precisamente científicos, más allá de que los estudios en ciencias sociales y políticas no se fundamentan únicamente en datos empíricos; y tampoco se puede sostener una teoría sobre la base de percepciones subjetivas. La realidad de las sociedades latinoamericanas conjuga una serie de elementos que descartan conclusiones absolutas sobre uno u otro sistema de gobierno; este modelo, por ejemplo, ha tenido etapas de éxito fomentado el desarrollo económico-social en países como Chile y Argentina.

El presidencialismo constituye una constante histórica en América Latina, que no es estrictamente el nexo causal de una mayor gobernabilidad y garantía de la democracia. Afirmar que el parlamentarismo era una mejor opción para la democracia en América Latina no deja de ser una hipótesis que debería ser demostrada más allá del ámbito conceptual, con una dimensión pragmática que tenga en consideración la cultura e idiosincrasia latinoamericanas.

El éxito o el fracaso de la democracia depende de la solidez de todo el sistema constitucional que integra las relaciones entre todas las funciones del poder, bajo el diseño de pesos y contrapesos con el que se instauró la división de funciones, a la que se debe sumar la realización plena del Estado de derecho en lo que se refiere a la subordinación de la autoridad al orden jurídico, a la participación ciudadana efectiva, a la responsabilidad en la elaboración y ejecución de políticas públicas consecuentes con el bien común y la rendición de cuentas, y el respeto a los derechos fundamentales. El desarrollo de la democracia en América Latina exige casi un análisis individual de la problemática; pero, en todo caso, se requieren estudios profundos que no se constriñan a la preferencia por el presidencialismo o el parlamentarismo.

### **1.1.3 Formas de organización de la Administración pública**

Ningún ámbito del saber, incluso en un tema tan específico de la ciencia política como es el de esta investigación, puede estar circunscrito a una sola variable, la territorialidad en este caso. Con esta premisa, durante el desarrollo de la tesis se considerarán todos los elementos que incidan directamente con la problemática de la descentralización.

No se puede dejar de reconocer que la globalización, los *mass media*, las tecnologías de la información y la comunicación, entre otros factores, han dilatado la dimensión espacio temporal, facilitando la inmediatez del conocimiento del que se dispone. Este hecho debe ser considerado por los científicos, teóricos y expertos como un insumo que fortalece los estudios y que, sin perder profundidad, adquieren una visión más amplia, que coadyuva a un mejor entendimiento de la realidad y facilita su proyección en el futuro.

Esta última acotación justifica que, en este acápite sobre nociones del Estado, únicamente se haga referencia al concepto general de la descentralización como una de las formas de organización de la Administración pública, toda vez que este tema será tratado con amplitud más adelante.

El autor de uno de los más sobresalientes tratados de derecho administrativo, Roberto Dromi, define a la organización administrativa como “(...) el conjunto de normas jurídicas que regulan la competencia, relaciones jerárquicas, situación jurídica, formas

de actuación y control de los órganos y entes en ejercicio de la función administrativa” (1998: 451). El autor fundamenta esta concepción en dos principios cardinales: la competencia y la jerarquía.

Los distintos modos organizativos para la Administración pública que pueden adoptar los Estados explican el que se sometan a una determinada organización política, que tiene por objeto la estructuración orgánica de los mismos. Por tanto, se entiende por competencia al “conjunto de atribuciones, facultades y deberes que ejercen en forma obligatoria los órganos estatales. Son los ‘propios’ que hacen a la esencia, inescindible e inseparable, de los poderes, como requisito de existencia, otorgados por la Constitución (...), los tratados, la ley o los reglamentos” (Dromi, 1998: 452).

La jerarquía, por otro lado, es la interrelación de los órganos de la Administración pública a manera de pirámide, sujetos por los postulados de subordinación, coordinación y supraordinación, encaminados a un mismo punto de origen. Los diferentes organismos de la Administración se vinculan en líneas jerárquicas por la identidad de la materia, pero se distinguen por sus competencias, que les otorgan el grado jerárquico que les corresponde (Dromi 1998).

Las formas de organización administrativa más frecuentes son: la centralización, la descentralización, la desconcentración y la delegación. Cada una con diferentes matices y con distintos puntos de vista teóricos y aplicaciones prácticas diversas. Ni aún en el marco teórico tradicional las formas de Estado, de gobierno y de organización administrativa son esquemas inalterables por las infinitas variables que existen en cada país o región, que son además únicas e irrepetibles. Evidentemente, la continua transformación de las sociedades y sus elementos modifican y flexibilizan más la teoría frente a la inagotable casuística de la realidad.

Las ciencias sociales, a diferencia de las ciencias naturales, que se estudian con métodos científicos rigurosos y sobre elementos fácticos, se elaboran mediante representaciones abstractas que se obtienen de los comportamientos e interacciones que se coligen de factores supuestos. Por lo que, sin dejar de ser una ciencia, con metodología científica propia y con todos los elementos que esto conlleva, ni los objetivos ni los resultados son comparables a otras ciencias.

Por lo tanto, si bien se sostiene que la casuística origina elasticidad en el marco teórico tradicional, no por ello se puede perder de vista que existen componentes esenciales que determinan la naturaleza de una u otra forma de Estado, gobierno o de organización administrativa.

Así, por ejemplo, en cuanto al tema general de estudio, la descentralización y sus distintas clasificaciones no pueden equipararse a otras formas de organización de la Administración, sin importar el grado o nivel en el que se aplique. Es de esta manera como, siendo la descentralización política la de mayor importancia, no es siempre compatible, al menos en un porcentaje relevante, con algunas formas de Estado y de gobierno; lo mismo ocurre con la descentralización fiscal, que es aún de más difícil aplicación. Mientras que la administrativa opera de una manera más habitual, pero es la descentralización legislativa la que determina definitivamente no solo el tipo de Administración pública adoptada, sino también cómo esta incide en la forma de Estado y de gobierno.

## **1.2 Clasificación de las formas de organización administrativa del Estado**

En vista de que en el acápite precedente se estableció la noción conceptual de las formas de Estado y de las de gobierno, y como estas se relacionan con una de las formas de organización de la Administración pública, específicamente la descentralización, es necesario profundizar en el concepto de la misma, pero dentro del contexto de las otras formas de organización administrativa del Estado, para poder identificar de un modo preciso, en cuanto con el conocimiento adquirido se está en la capacidad de diferenciarla de las otras formas de administración de un Estado, cuya clasificación y definición van a ser tratadas a continuación.

### **1.2.1 Centralización**

Centralizar significa integrar diversas materias en un punto de poder del que necesariamente se crea una dependencia. La administración del Estado se estructura en forma de pirámide en la que todos los entes convergen hacia la autoridad superior y en el camino se van entrelazando con los demás órganos del sistema. Se entiende por centralización a la organización administrativa por la que todas las decisiones sobre el

funcionamiento del Estado tienen un solo origen, el gobierno central, y son sus representantes los responsables de la unificación de competencias administrativas que les corresponde, respectivamente, en una red a nivel nacional.

La relación jerárquica entre los diferentes grados y niveles es una característica imprescindible de esta forma de organización administrativa, puesto que las entidades que la conforman no están dotadas de personalidad jurídica propia, independiente del Estado central. De lo dicho, se desprende que en la centralización las disposiciones van en una sola dirección de arriba hacia abajo, y que las relaciones son únicamente interorgánicas, en función de su ámbito de competencia y de conocimientos específicos, pero no tienen un rol político.

Se entiende por centralismo no solo a la centralización del poder decisorio en el gobierno central, sino que esta cualidad conlleva la creación de entidades públicas y de sus componentes; por ejemplo, el talento humano que presta sus servicios depende del gobierno central que selecciona, nombra y designa en algunos casos no solo a los titulares de cada organismo, también a quienes ocupen cargos directivos y administrativos. Por tanto, es axiomático que respondan ante esa autoridad por sus acciones y omisiones en el cumplimiento de las obligaciones que les fueren impuestas. Este modo de ejercer el poder reviste la autoridad de la facultad de coacción para la ejecución de sus mandatos, ya sea directamente o a través de los órganos creados para dicho fin.

En una reciente publicación sobre la Administración pública, su relación con el Estado y otros conceptos de administración, respecto a la centralización se señala que "es aquella forma de organización pública en la que una sola administración, la del Estado, obviamente, asume la responsabilidad de satisfacer todas las necesidades de interés general y, consecuentemente, se atribuye todas las potestades y funciones necesarias (sic) para ello" (Pérez Almeneiro, 2014).

Para la ciencia política, la categorización de los cargos que ocupan los funcionarios públicos adquiere relevancia en cuanto a aquellos que requieren la calidad de decisores políticos, a diferencia de los ejecutores. Si quien tiene la capacidad de decisión a nivel regional o local responde al gobierno central, persiste la centralización, ya sea en la

figura de una desconcentración o de una delegación de funciones. Mas si los representantes de los niveles regionales o locales son quienes toman las decisiones, y por tanto la responsabilidad de rendir cuentas recae ante estos mismos niveles, la figura es ciertamente la de una descentralización o devolución.

El profesor Uphoff (1997), al referirse a las formas en que la Administración pública puede organizarse, y específicamente al tratar acerca de esta temática, manifiesta que existen dos dimensiones que deben ser analizadas a profundidad: la localización de la decisión y la responsabilidad (*accountability*) del decisor.

Estos dos elementos señalados por el profesor Uphoff son de suprema importancia y explican lo mencionado en párrafos precedentes acerca de las características de uno u otro tipo de organización administrativa que asume el Estado. La localización de la decisión, por una parte, indica el origen del que procede y se genera la política pública, ya sea desde el gobierno central, las entidades adscritas a él, los diferentes niveles de gobierno, etcétera. Este factor de ubicación tiene un valor agregado que permite establecer el alcance y el ámbito de aplicación de la decisión, toda vez que se correlaciona indivisiblemente con las funciones y potestades del decisor político.

La otra característica ya explicada es la de la responsabilidad del actor político, quien, así como tiene la capacidad de tomar decisiones, asume los efectos y consecuencias que estas acarreen, siendo responsable de las mismas por acción u omisión, por las que debe rendir cuentas a los administrados.

En síntesis, con el análisis de estas categorías se puede identificar el tipo de organización administrativa adoptada. Así, por ejemplo, si la decisión se origina en el gobierno central o en una de las entidades dependientes del mismo, indistintamente del lugar geográfico en el que se encuentren o del tipo de servicio que presten, ya sea a nivel nacional o sectorial, y si el ejecutor político depende directa o indirectamente del gobierno central, es a ese nivel jerárquico superior al que debe someterse y justificar sus acciones y omisiones. En el caso expuesto, evidentemente se trata de la figura del centralismo, que puede darse como una desconcentración y también como una delegación de poderes.



Si, por el contrario, la decisión política se origina de una entidad orgánica, estructural y constitucionalmente independiente del gobierno central y sus organismos y, adicionalmente, las actuaciones de la autoridad competente para esa circunscripción, que conlleva la exigencia y obligación de rendir cuentas de sus decisiones tanto a los órganos de control de la misma institución, como indefectiblemente a los órganos de control nacional, es sin lugar a dudas la aplicación de la descentralización como forma de organización administrativa.

### 1.2.2 Descentralización

La descentralización es la transferencia definitiva de la titularidad, poder y recursos, junto con la responsabilidad de las competencias, a un órgano distinto e independiente del centro originario, que cuenta con capacidad de decisión para el cumplimiento de sus fines. Los responsables de su administración y gestión deben rendir cuentas ante el mismo nivel de gobierno, lógicamente sin excluir la auditoría y el control al que a nivel nacional están sujetos todos los funcionarios públicos por sus acciones u omisiones.

El gobierno central transfiere facultades al poder local, el profesor Jellinek lo expresa así:

Toda división de un Estado en círculos territoriales para los fines de la gestión y de derecho, lleva necesariamente consigo efectos descentralizadores. Las autoridades de estas divisiones territoriales no son exclusivamente órganos de ejecución del Gobierno central, sino que, en determinadas circunstancias, son un poder de decisión que queda fuera de la vigilancia y corrección de las autoridades superiores (2007: 515-516).

Lo señalado le confiere al Estado únicamente el ejercicio de tutela, prescindiendo de cualquier relación jerárquica con los otros niveles de gobierno. La tutela puede ser jurídica, administrativa o ambas, en función del tipo de control que se efectúe al órgano descentralizado, sea de legalidad o sobre la gestión del mismo.

La descentralización no consiste únicamente en la distribución de facultades *per sé*, se deben tomar medidas interinstitucionales para el satisfactorio cumplimiento de sus objetivos, que entre otros son: fortalecer a las autoridades locales, trasladar competencias desde los máximos órganos del Estado, no por una simple descongestión de funciones, peor aún yuxtaponer o duplicar funciones, sino para otorgar mayores

grados de poder y responsabilidad a los GAD, promover la creación de unidades con personal técnico y tecnológicamente especializado, atender los requerimientos específicos de la comunidad local y acercar la Administración pública a la población que se encuentra dentro de su circunscripción, a fin de conocer de primera mano las problemáticas sociales y tener capacidad de respuesta frente a sus demandas.

La concepción de la descentralización como forma de organización de la Administración pública surge de la necesidad de facilitar las condiciones de acercamiento, relación y vínculo de los ciudadanos con las autoridades, empoderando a los gobiernos locales con la transferencia de competencias desde un análisis técnico, político y social, que deben asumir estos niveles para lograr el equilibrio territorial y la equidad en la prestación de servicios públicos, aplicando los principios de subsidiariedad, solidaridad, integración, entre otros.

Por lo tanto, la descentralización está pensada como una medida de atención directa al ciudadano, lo que coadyuva a la gestión de todo el aparato estatal, que se autocondiciona a la coordinación y articulación de los gobiernos locales en los Estados unitarios, lo que a su vez fomenta la unidad y precautela la soberanía nacional.

Se confirma así la teoría de Uphoff, quien sostiene que en la descentralización los titulares de los gobiernos locales son actores políticos, y como tales gozan de la capacidad y la obligación de tomar decisiones y de ejecutar las políticas públicas inherentes al ejercicio de las competencias correspondientes a su circunscripción. De la misma manera, el talento humano es orgánicamente independiente de las autoridades del sistema centralizado.

La distribución de facultades a los gobiernos locales a través de la descentralización interpela a los ciudadanos a ejercer su derecho y obligación en la participación proactiva en las políticas públicas<sup>28</sup> como principales protagonistas en el accionar del Estado, que incidan en todas las fases de los procesos y en la toma de decisiones políticas como veedores, evaluadores y fiscalizadores de la gestión de la Administración pública.

---

<sup>28</sup> Participación que se fomenta en todo el quehacer público, lo que incluye la identificación de los problemas sociales, su cooperación en la definición de políticas públicas para resolver dicha problemática sin dejar de lado que la veeduría, el control social y la rendición de cuentas están previstas en la Constitución del Ecuador.

Desde las ciencias también se valora la descentralización a partir de la concepción de su eficiencia administrativa, es decir, a través de un *feed back*<sup>29</sup> que utilice como indicadores la eficacia, la calidad, la agilidad, la sostenibilidad, la sustentabilidad, entre otras medidas, que sirven para determinar la capacidad de respuesta del Estado frente a las necesidades de la colectividad.

Esta otra perspectiva de la descentralización, bajo ningún punto de vista se refiere a elementos concretos del quehacer de la Administración pública, como son el acto, el hecho o el proceso administrativo<sup>30</sup>. Los indicadores señalados para valorar y, por tanto, retroalimentar el modo como se está implementando esta forma de organización administrativa, en última instancia permiten medir la pertinencia de su aplicación, el cumplimiento de los objetivos planteados y, en definitiva, del fin último que le dio origen.

En todas las categorizaciones conviene diferenciar la descentralización política de la descentralización administrativa, por cuya naturaleza en principio corresponde a los Estados federales el primer tipo de descentralización y a los Estados unitarios la descentralización administrativa.

Los estudiosos advierten que hay que saber distinguir entre la descentralización y la denominada administración indirecta de ciertos órganos administrativos, que en apariencia cumplen con los requisitos de los entes descentralizados pues tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, incluso gozan de las facultades de decisión y resolución que se les ha transferido, al igual que un ámbito territorial o funcional exclusivo; sin embargo, la diferencia radical está en que su control está sometido a la tutela administrativa y, por lo tanto, permanece en la esfera del poder estatal.

Sobre este punto, ya Gabino Fraga había señalado que no puede afirmarse que siempre que existen la personalidad y el patrimonio se está frente a un órgano

---

<sup>29</sup> Retroalimentación.

<sup>30</sup> El acto administrativo es la declaración unilateral de la voluntad de la Administración pública en ejercicio de las potestades contenidas en la ley respecto a un caso concreto, y que produce efectos jurídicos *inter partes*; el hecho administrativo son las actuaciones materiales y operaciones técnicas realizadas en el ejercicio de la función administrativa, y el proceso administrativo es el flujo continuo e interrelacionado de las actividades de planeación, organización, dirección y control, para aprovechar los recursos con los que cuenta la Administración pública.

descentralizado, porque a pesar de tener aquellas características, puede conservar su calidad de órgano centralizado, como sucede en Argentina y Venezuela. “El otorgamiento de la personalidad y del patrimonio puede obedecer a alguno de estos dos motivos: el de dar a un organismo determinado una simple autonomía técnica o el de concederle una verdadera autonomía orgánica” (2000: 199).

A fin de clarificar esta última expresión, Fraga cita al profesor Buttgenbach, quien sostiene que: “La autonomía orgánica supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a este su esfera de autonomía” (Buttgenbach, 1954: 87).

Para que concuerde la teoría con la realidad, la descentralización exige un grado de autonomía que la Constitución debe garantizar a las entidades públicas locales, a fin de que puedan diseñar, planificar y ejecutar las acciones correspondientes, facultades indispensables para el ejercicio de sus competencias y el cumplimiento de sus objetivos y metas dentro de su circunscripción territorial.

Así como la autonomía es un elemento constitutivo de los Estados federales que fundamenta esta forma de Estado, incluso independientemente del tipo de organización que asuma la Administración pública (centralización, descentralización, desconcentración, delegación), la ejercen plenamente y en todos los ámbitos. Del mismo modo, si bien a un Estado unitario no le corresponde esa total capacidad autonómica, se debe reconocer que, si dicho Estado se gobierna de manera descentralizada se torna parte de su naturaleza la imperiosa necesidad de que los gobiernos locales o subnacionales gocen de la adecuada y congruente independencia con relación al gobierno central, a otras funciones del Estado e incluso entre sí, para ejercer sus competencias sin ningún tipo de influencia o coacción.

La autonomía, en general, es la independencia de los niveles de gobierno entre sí y con las entidades estatales vedadas de interferir e influir en el manejo-gestión que competen a las administraciones descentralizadas. Las autoridades seccionales, autónomas o locales no están sujetas jerárquicamente a otros órganos públicos, mas sus acciones indudablemente están delimitadas por el ordenamiento jurídico encabezado por

la Constitución, que promueve la unidad nacional e impide toda forma de secesión territorial.

Con anterioridad se hizo mención a la figura de la devolución, y sin querer restarle importancia, no constituye un acápite diferente, como sucede con las otras formas de organización administrativa, puesto que establece una categoría especial de la descentralización.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) determina en las publicaciones relacionadas con esta temática que la devolución es el nivel más elevado de descentralización; es decir, que no solo forma parte integrante de la misma sino que la supera. Para alcanzar este alto grado de desarrollo, las transferencias de competencias y la distribución de recursos deben iniciarse desde los niveles más bajos de decisión (Cox 2003).

Dentro de los modelos de implementación de las políticas públicas se utilizan por lo general dos tipos: el *top-down*, y el *bottom-up*, de los cuales surgen algunos híbridos. En este caso, la devolución es un caso de aplicación de abajo hacia arriba, un enfoque *bottom-up* por el que las decisiones se fundamentan en primer lugar en los usuarios, y de estos en la discrecionalidad con la que actúan los funcionarios públicos en la aplicación de las disposiciones recibidas en los casos concretos, y avanza en la escala jerárquica.

Juan Guillermo Vieira, en un análisis titulado: “La implementación de políticas públicas”, manifiesta que el inicio del enfoque *bottom-up* empieza con:

(...) el reconocimiento de las redes de actores que intervienen en la entrega de servicios, sus capacidades, estrategias, interrelaciones y contactos, y a partir de la reconstrucción de esa red de contactos “devolverse” hacia arriba en la identificación de los actores involucrados en los distintos niveles intergubernamentales en todo el proceso de implementación (2012).

También explica Viera que con la implementación de este modelo Hjern llegó a la conclusión de que esta no depende de las personas como tales, sino de las “estructuras

locales de implementación”<sup>31</sup>. Uno de los objetivos de la descentralización es acercar la población a los niveles de gobierno locales, por tanto, mientras más pequeña es la circunscripción, en principio sería más factible alcanzar este propósito. El siguiente paso es fortalecer a las autoridades con el traspaso de competencias y la distribución de recursos, que por otra parte fomenta la participación ciudadana al colocar a la par la responsabilidad tanto para el mandante como para el mandatario en la correcta gestión del quehacer público.

Es necesario hacer hincapié en que la aplicación de esta forma de organización administrativa no comprende una consecución escueta de modelos prefabricados y, menos aún, imitaciones a otros países; así como tampoco se verá realizada sin el acompañamiento, capacitación y asesoría que requieren las autoridades y funcionarios para asumir y cumplir a cabalidad con las nuevas responsabilidades que se les transfiere.

Otro elemento a tener en cuenta es la necesidad de establecer acuerdos de cooperación internacional, y en el ámbito nacional aplicar políticas horizontales y verticales de participación conjunta entre todos los niveles de gobierno, para ejercer de manera coordinada las acciones de la Administración pública, no solo en la prestación de servicios también en la búsqueda del bien común para la sociedad.

### 1.2.3 Desconcentración

La desconcentración es la transferencia de la titularidad de una competencia, de su ejercicio, de algunas de sus facultades o de las capacidades operativas que le son propias, a órganos de menor jerarquía. El origen principal es el gobierno central, pero pueden

---

<sup>31</sup> Hjern (1984). Implementation Research. The Link Gone Missing, se señala que: Hjern believes implementation research is trapped in framework provided by the politics-administration dichotomy: as the ability to link politics with administration by “general and abstract” rules decrease, the importance of organizational arrangements and procedures increases. To understand how politics and administration are lined requires and understanding of more than just the legalistic aspects of policy statements, it requires an understanding of inter-organizational dynamics. Implementation can be understood independently from issue about top-down control. Hjern (1984). Investigación de aplicación. Se pierde el vínculo: Hjern cree que la investigación de aplicación está atrapada en el marco suministrador por la dicotomía entre políticos y administración, ya que la capacidad para vincular a los políticos con la administración por reglas “generales y abstractas” disminuye, mientras la importancia de los acuerdos y procedimientos de organización aumenta. Comprender la casuística de las políticas y de la administración requiere un entendimiento más allá de los aspectos legalistas de las declaraciones políticas; requiere una comprensión de las dinámicas de la interorganización. La aplicación puede entenderse independientemente del tema concerniente al control vertical de mayor a menor.

también provenir de otras instituciones públicas, cuando estas atribuyen funciones a personas jurídicas públicas o a entidades públicas territorial u orgánicamente inferiores. Este modelo jurídico-administrativo permite, por ejemplo, descongestionar algunas atribuciones de manera temporal o definitiva a instituciones subordinadas y dependientes de una autoridad superior, ante la cual responden por su cumplimiento.

Esta figura se origina de la misma estructura y organización administrativa centralizada de la Administración pública, aplicada a entidades jerárquicamente dependientes y en sentido descendente. En principio, la institución que traslada la competencia es de carácter nacional y el receptor un órgano de ámbito territorial u orgánicamente inferior, mas cabe la posibilidad de que los dos organismos guarden la misma competencia territorial, siempre y cuando se cumplan los requisitos de jerarquía mencionados.

En el *Tratado de derecho administrativo*, Agustín Gordillo considera que:

La diferencia fundamental entre la desconcentración y la descentralización estaría así dada por el otorgamiento de la personalidad jurídica, de individualidad propia, que faltaría en el primer caso y existiría en el segundo. En la desconcentración el que recibe la competencia es un órgano del mismo ente; en la descentralización, en cambio, (sic) el que recibe la competencia es un órgano de un ente distinto de aquel al que se resta la competencia. A su vez, dentro del ente descentralizado puede existir un cierto grado de centralización interna o puede, en cambio, existir también allí desconcentración (2013: 534).

La descentralización sí constituye un modelo de organización constitucional, como sucede en el Ecuador, las competencias de que dispone como locales no pueden ser invadidas.

En una nota al pie de la misma página, el autor hace referencia a una parte de la doctrina que denomina a la desconcentración como “descentralización burocrática”, pero que poco o nada tiene que ver con la descentralización propiamente dicha. Esta “descentralización por oficinas proviene de una derivación de la terminología en francés: *bureau*, oficina y de allí lo de ‘burocrática’” (2013: 534). La atribución de facultades bajo esta forma de organización se da con el traspaso de la titularidad y el ejercicio de una competencia a un órgano de la Administración pública dependiente jerárquicamente del originario.

Otro caso a tener en cuenta es que existen entidades públicas nacionales que prestan sus servicios a nivel local, regional o zonal en diversos lugares del país, pero el solo hecho del ámbito en el cual ejercen sus funciones, sean ya delimitaciones geográficas, como por los diversos ámbitos de agrupación de la población, se distingue de la descentralización, porque dichos organismos conservan una total dependencia al gobierno central, que actúa a través de dichas entidades que le son propias.

De aquí se desprende otra distinción entre la desconcentración y la descentralización. Los órganos desconcentrados tienen una relación jerárquica de subordinación al gobierno central, ante el cual deben dar cuenta sobre los resultados de las competencias a ellos atribuidas. *In contrario sensu*, las entidades descentralizadas están sujetas al denominado control administrativo, es decir, a la supervisión *ad intra* y al control jerárquico institucional.

A esta auditoría mencionada están sujetos todos los servidores públicos, quienes son los responsables de las funciones que desempeñan ante los órganos de control previstos por la Constitución, tanto por sus acciones como por sus omisiones durante el ejercicio de sus cargos; y en el caso de comprobarse anomalías, estas pueden acarrear responsabilidades administrativas, civiles y penales.

#### **1.2.4 Delegación**

Como parte de las diversas formas de organización de la Administración pública está la delegación, que consiste en la capacidad de las entidades públicas de transferir a un órgano inferior todo, o en parte, el ejercicio de las atribuciones que legalmente les corresponden.

A diferencia de la desconcentración, una de las características más importantes de la delegación es que no se traspasa la competencia, esta permanece entre las facultades del órgano superior que le encarga temporalmente solo el ejercicio total o parcial de la misma (Del Giorgio Solfa 2011). La siguiente propiedad deriva de la primera y consiste en la temporalidad del cometido, que puede ser revocado en cualquier momento sin que medie requisito alguno.



Un elemento que se infiere del concepto de esta forma de organización administrativa, y en el que es importante hacer énfasis, es acerca de la responsabilidad del delegado. Por las características de la delegación, el delegado no es un decisor político, sino un mero ejecutor temporal del ejercicio total o parcial de una competencia que no se le ha transferido. Con estos presupuestos, el último responsable de la implementación y ejecución de la competencia es la autoridad del órgano superior de quien recibió dicho encargo.

Una notable diferencia de la delegación respecto a la descentralización y la desconcentración es el origen normativo que antecede a estas dos últimas y que las delimita, mientras que la delegación nace de un acto administrativo. De esta afirmación se desprende que la delegación es parte de las formas de organización administrativa y no supone una alteración en la estructura competencial de los territorios.

Como todo acto administrativo, la delegación tiene presunción de legalidad y produce efectos jurídicos *inter partes*, sin que ello afecte de modo alguno al ordenamiento o a la organización estructural de las instituciones autónomas, menos aún de las funciones del Estado.

La delegación es consecuencia de la decisión de un órgano administrativo que tenga la capacidad de trasladar la gestión total o parcial de facultades que le competen a un órgano jerárquicamente inferior o sometido a tutela administrativa. A diferencia de la descentralización, en la delegación el órgano a quien se le otorgó una competencia sigue formando parte de la misma entidad (Gordillo 2013).

Como corolario de este subcapítulo, resulta pertinente citar al tratadista Agustín Gordillo, quien manifiesta lo siguiente:

La centralización implica que las facultades de decisión están reunidas en los órganos superiores de la administración; la desconcentración, que se han atribuido partes de competencia a órganos inferiores, pero siempre dentro de la misma organización o del mismo ente estatal; la descentralización, que la competencia se ha atribuido a un nuevo ente separado de la administración central, dotado de personalidad jurídica propia, y constituido por órganos propios que expresan la voluntad de ese ente (2013: 631).

En un ejercicio de síntesis de lo expuesto, se puede decir que el Estado es la organización social y política que territorialmente aglutina a la sociedad, que se

identifica con una etnia, cultura, historia y objetivos; y que ello le es connatural al ser humano, creando una simbiosis entre él y la organización político-territorial, de tal forma que, sin poder aislarse del Estado, necesariamente ha de estar ligado a ese u otro. Sin embargo, la organización y administración de la entequeia o ente estatal precisa de un mecanismo idóneo que le permita no solo mantener la hegemonía de sus integrantes sino el alcanzar los fines de servicio y satisfacción de las necesidades de los mismos mediante la instrumentación de una forma de gobierno.

El soberano, en el ejercicio de su potestad, define mediante la expedición de la Constitución que organiza la sociedad en una monarquía, una federación o en un Estado unitario, además establece una forma de gobierno que administre y dirija el Estado y la organización de la Administración pública, que puede ser de manera centralizada, descentralizada, desconcentrada y por delegación.

Los Estados federales, por su naturaleza, mantienen una administración descentralizada, ya que cada uno de los Estados asociados se maneja con independencia y autonomía política y administrativa, incluso legislativa y judicial, reconociendo la unidad en que se constituye el Estado federal. Lo mismo ocurre con las regiones autonómicas que conforman el Estado de las que son integrantes.

Por el contrario, los Estados centralizados en los que el eje del poder se concentra en el ejecutivo, y cuenta con independencia de un solo poder legislativo y uno judicial, lo natural y común es la desconcentración y la delegación, ya que la descentralización comporta un extrañamiento del poder central, la toma y práctica de autonomía política para aplicar decisiones públicas que se deben circunscribir al singular territorio en el que se ejerce la descentralización.

En el caso ecuatoriano, que desde su constitución es un Estado unitario, las decisiones políticas, legislativas y administrativas se han originado en el poder central. En este último periodo democrático las decisiones nacen del poder central, pero además se han evidenciado injerencias de esta función en las otras funciones del Estado, lo que merma el ejercicio democrático de las mismas y de sus entidades adscritas.

Los gobernantes son quienes representan al pueblo soberano, sin embargo, concomitante a la naturaleza humana, el poder tiende a que el mandatario busque

mantenerse en él, contentando a las mayorías aun cuando sea momentáneamente, sin necesariamente medir el futuro social que comprometen.

La intención de mejorar las condiciones de vida de los sectores menos favorecidos, así como escuchar las expresiones de todos sus habitantes, demandaron del poder legislativo, años antes de la Constitución vigente, la expedición de leyes que tuvieron origen en aquellos grupos que empezaban a visibilizarse, pero más tarde aquellos que se proyectaron en la vorágine de las privatizaciones iniciaron una desconexión con la población. Quienes, para llegar al poder y procurar permanecer en él, dejaron de cumplir su misión reguladora de la actividad privada, de manera especial la bancaria, condujeron a la catástrofe financiera y social al Ecuador.

Es bajo estas circunstancias que se promueve la ‘entrega’ del control administrativo y político del Estado a la población, a través del Sistema Nacional de Competencias y la descentralización del gobierno. No obstante, las facultades del gobierno central se transfieren a los niveles de gobierno locales bajo sus condicionamientos y un estricto control directo. A los gobiernos locales se les transfieren competencias, pero los recursos económicos, los materiales y el fortalecimiento institucional, únicamente si cuentan con los medios para su adecuada implementación y prestación; caso contrario, deberán formar mancomunidades o consorcios o ser intervenidos por el Consejo Nacional de Competencias (CNC).

Cuando la ley es manejada bajo los intereses de quien ostenta el poder, su interpretación se rige por la voluntad del gobierno central, que a efecto de construir una ilusoria democracia, crea secretarías, consejos, comisiones, veedurías ciudadanas *ad-hoc* por las que se canalizan sus propósitos con un ropaje de legalidad, haciendo uso del principio de que los actos administrativos, *erga omnes* o *inter partes*, gozan *per se* de los presupuestos de legalidad y de aplicabilidad; pero no necesariamente de legitimidad, tema que se trata en el siguiente capítulo.

## Capítulo II

### La descentralización en el Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador de 2008 incorpora una importante innovación en la forma de Estado que adopta el país al declararlo como unitario que se gobierna de manera descentralizada<sup>32</sup>. Bajo esta premisa, el segundo capítulo de esta investigación está encauzado a discernir cómo se combinan en el Ecuador esta estructura de Estado unitario con una organización descentralizada de la Administración pública.

El nuevo modelo, al parecer, está creado para que exista una gran capacidad de decisión y de dirección de los asuntos públicos en el nivel local, el que no se limitaría a la pura ejecución de políticas públicas dictaminadas desde el poder central sino que entrega potestades de decisión y de mando a los gobiernos subnacionales.

El cambio despierta un gran interés para el estudioso de los fenómenos políticos, constitucionales y administrativos, pues implica que los denominados GAD constituyen entidades capaces de atender con suficiencia a los grupos sociales que involucran y que son aptos e idóneos para comprender y satisfacer las necesidades locales dentro de un país como el Ecuador que, además de declararse pluricultural y multiétnico, presenta una composición muy heterogénea. En efecto, en un área territorial de apenas 283.560 kilómetros cuadrados, Ecuador tiene cuatro regiones naturales plenamente identificables, que difieren nítidamente en lo geográfico, económico, demográfico, medioambiental y urbano, entre otros aspectos de importancia.

La noción de Estado unitario que se gobierna de forma descentralizada implica en su naturaleza no solo la transferencia de competencias, también la definición constitucional de las atribuciones del gobierno central y de los gobiernos locales. Efectivamente, la Constitución de la República de 2008 establece un complejo Sistema Nacional de Competencias; pero es importante tener en cuenta que muchas de las invenciones de la Constitución vigente fueron ya desarrolladas por Constituciones anteriores, como es la precedente de 1998, con la que inicia este capítulo.

---

<sup>32</sup> Sin embargo, el tema de la descentralización no es nuevo en el Ecuador, la Constitución de 1998 también establece que se trata de un Estado unitario que se administra de forma descentralizada.

## **2.1 La descentralización en el marco jurídico de la Constitución ecuatoriana de 1998**

La Constitución de 1998, publicada en el Registro Oficial n. ° 1 del 11 de agosto de 1998, determina en el Art. 1 que: “El Ecuador es un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada” (Congreso Nacional 1998).

Si bien para Hermann Heller “El Estado sin el Derecho sería arbitrariedad. Y el Derecho sin este un convencionalismo social más” (Arnaiz Amigo, 1947: 131), al tratar sobre el Estado social de derecho, Madriñán Rivera señala que es, básicamente, “un Estado que se subordina al orden jurídico y que respeta los derechos de las personas, como es propio y definitorio de un Estado de derecho, pero todo ello fusionado con principios que fomentan un mínimo existencial, la igualdad de oportunidades y la procura de un orden económico y social” (2001: 93). En suma, el Estado social de derecho se constituye en función de la dignidad de la persona y del interés general.

Esta definición por la cual al Ecuador se le califica como un Estado social de derecho, significa que la legalidad genera los derechos que el Estado ha de respetar y hacer respetar en todas sus manifestaciones, así como la soberanía que le es innata al pueblo que defiende con determinación su calidad de Estado independiente y democrático.

Es necesario destacar el principio constitucional de la declaración del Estado como unitario; dicha unidad nacional, que forma un conglomerado en el país, no se ve resquebrajada porque geográficamente comprende cuatro regiones naturales y políticamente se divide en regiones, provincias, cantones y parroquias.

[illegible]

Tal y como se presenta en esta imagen, el país tiene una división política que lo fracciona administrativamente en 24 provincias, 221 cantones y 1.149 parroquias (790 rurales y 359 urbanas). También cuenta con cuatro regiones naturales claramente diferenciadas en clima y recursos naturales, además de ocupar el quinto lugar en el mundo en cuanto a diversidad de flora y fauna.

Esta Constitución, materia del presente análisis, incluye dos nuevas características con respecto a las anteriores: que es un Estado pluricultural y multiétnico. Esta disposición constitucional es el resultado de los acontecimientos sociales y políticos, cuya máxima expresión fue el levantamiento indígena del 4 de junio de 1990. De esta forma, la sociedad ecuatoriana y el Estado reconocen a un nuevo actor social y político: el pueblo indígena.

68

los campesinos, pues por igual blancos, negros, mestizos e indios, vamos por los mismos caminos; soportamos la falta de agua potable, luz eléctrica, alcantarillado, vivienda, servicios de salud... (Bustamante Cárdenas, 1992: 62).

Quienes en este gran movimiento nacional reclamaban cambios inmediatos en las políticas públicas del Estado, se referían a temas como la reforma agraria, la culminación de la entrega gratuita de tierras a las comunidades indígenas de asentamiento tradicional, el acceso a créditos ágiles y con bajos intereses; en definitiva, el derecho a la tierra y a la territorialidad.

Si bien el reclamo se centró en los conflictos de tierras como su medio de existencia, sustento y supervivencia, la dirigencia indígena tenía claro que la fuerza de su reclamo radicaba en conseguir su visualización por parte de la sociedad, y que el Estado reconozca públicamente y como parte de sus políticas públicas la territorialidad que les corresponde.

Esta exigencia, en palabras de Luis Macas, uno de los mentores de la organización y manifestación indígena, es: “la reivindicación del derecho a la tierra y territorialidad es histórica, no es nada nueva. En realidad, esta es nuestra principal demanda. La existencia de más de un centenar de conflictos de tierra a nivel de la Sierra fue lo que prendió el levantamiento” (1992: 23).

Desde las primeras manifestaciones del denominado movimiento indígena ellos han luchado por una propuesta de Estado plurinacional, que se concibe en una sociedad nueva o renovada que, por tanto, precisa de un nuevo modelo de Estado y que se constituya en una auténtica nación, donde se encuentren representados todos los naturales de la nación ecuatoriana (Macas, 1992).

En consecuencia, el concepto territorial (entendido con una visión geográfica y política de Estado-nación) cambia y se reconocen pueblos con su propia identidad, características comunes, idiomas propios, modos de vida ancestrales, aspectos sociales y culturales totalmente diferentes al ‘modelo’ tradicional; que deben ser aceptados y reconocidos dentro de su territorio como integrantes del Estado y la nación ecuatoriana, sin que aquello signifique un separatismo y -menos aún- un cercenamiento territorial.

Con este preámbulo, la nación empieza a ser entendida como la sociedad natural de hombres unidos por un territorio, una lengua común, con una historia y tradiciones que los vincula y conduce. Bajo esta cosmovisión, efectivamente se alcanzaron logros importantes, como se señaló, incluso a nivel constitucional, y esta declaración de Estado multiétnico y pluricultural permite el reconocimiento de otras nacionalidades, pueblos y comunidades.

Es importante considerar, como dice Jean Dabi (2003), que es la nacionalidad la que hace la nación y no a la inversa. La nacionalidad -dice el citado autor- implica un determinado carácter que aproxima unos a otros a los individuos que llevan impreso ese talante común y que los distingue de los individuos y grupos extranjeros. La nación, por su parte, significa una suma de individuos y de generaciones marcadas por dicho carácter común. Pero la nación no debe confundirse con el Estado, pues la primera es un hecho social, mientras que el segundo es una institución con personalidad jurídica, y como tal implica una organización política que persigue un fin común, es decir, una estructura jurídica de gobierno que dirige al elemento humano a los fines sociales. Dabin advierte también que Estado y nación no coinciden siempre. Bien pueden existir Estados compuestos de varias nacionalidades, o bien Estados con minorías nacionales.

Para afirmar el respeto a los pueblos indígenas, en el Art. 83 de la Constitución Política de 1998, al tratar acerca de los derechos colectivos, se señala que: “Los pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales, y los pueblos negros o afro-ecuatorianos, forman parte del Estado ecuatoriano” (Congreso Nacional 1998). Esto, más que una simple proclamación, constituye la garantía y el derecho de proteger la identidad de cada pueblo, con sus tradiciones culturales; y de la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias inalienables, inembargables e indivisibles, a las que accedieron de manera comunitaria y adjudicación gratuita.

Dentro de este marco de derechos se destaca la disposición que garantiza también la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales, su valoración y uso, dentro de lo cual se encuentran los conocimientos y prácticas de medicina tradicional y el respeto y protección de los lugares rituales y sagrados.



Retomando el primer artículo de la Constitución Política<sup>33</sup> de la República de 1998, se establece un gobierno republicano, presidencial y con una forma de organización de la Administración pública descentralizada, que busca acercar la autoridad local a los habitantes de su circunscripción a fin de conocer de primera mano sus necesidades y solventarlas con mayor agilidad, así como también mejorar sustancialmente la dotación de servicios.

Es pertinente conocer el recorrido que han tenido tanto la planificación como la descentralización, en una sumaria reseña histórica, toda vez que las consecuencias de hoy son fruto de decisiones, circunstancias, entre otros aspectos, que identifican al individuo con el pasado en una relación causa efecto.

En el Ecuador se empieza a hablar de planificación estatal y de coordinación económica a partir de la década del cincuenta del siglo inmediatamente pasado, creando para ello mediante el Decreto Ley de Emergencia n. ° 19, del 28 de mayo de 1954, la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (JUNAPLA); la misma que es reemplazada en 1979 por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), que su vez tenía como entidades adscritas al Fondo Nacional de Preinversión (FONADEP), al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Posteriormente, en 1993 se expide la Ley de Modernización, creando el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), órgano adscrito a la Presidencia la República para promover la modernización del Estado, la descentralización, desinversiones, privatizaciones, concesiones y reformas del Estado.

Durante el año 1997 se aprueban dos leyes decisivas para el proceso de descentralización: la Ley Especial de Transferencia del 15% del presupuesto nacional para los gobiernos seccionales<sup>34</sup>, referente a los ingresos corrientes netos del presupuesto, sin correspondencia alguna con competencias; y conforme al Art. 232 de

---

<sup>33</sup> Se refiere a la Constitución de 1998, porque -como ya se explicó- a la Constitución de 2008 no se la reconoce como política.

<sup>34</sup> Denominación que fue sustituida en la Constitución de 2008 por la de gobiernos autónomos descentralizados (GAD).

la Constitución, se expide la Ley Especial de Descentralización y Participación Social, que estructura la descentralización política, fiscal y administrativa del país.

En 1998 se reemplaza al CONADE por la oficina de planificación (ODEPLAN), a cargo de la descentralización. En el año 2000, junto a otros países miembros de las Naciones Unidas, Ecuador se compromete al cumplimiento de ocho objetivos y dieciocho metas del milenio, que debían ser alcanzadas hasta el 2015. Con este fin, mediante Decreto Ejecutivo n. ° 294 del 2005 se crea la Secretaría Nacional de los Objetivos del Milenio (SODEM), adscrita a la presidencia, con autonomía administrativa y financiera.

Con Decreto Ejecutivo n. ° 1372, en el año 2004, se crea la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). El 22 de febrero de 2007, mediante Decreto Ejecutivo n. ° 103, se fusionan el Consejo Nacional de Modernización (CONAM), la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SODEM) a la SENPLADES.

La síntesis histórica acerca de los planes de desarrollo, de modernización del Estado, y más aún de la descentralización, permite tener una visión de conjunto de las políticas públicas que se han venido aplicando desde el regreso del país al sistema democrático con la Constitución de 1978.

Con los antecedentes expuestos es más fácil comprender el tratamiento que a través de la Norma Suprema se ha ido dando a la planificación y a la descentralización; específicamente en el lapso de estudio de este capítulo, con expedición de la Constitución de 1998 hasta la Constitución vigente de 2008.

El Título XI de la Carta Magna de 1998 trata acerca de la Organización Territorial y la Descentralización. Las funciones del Estado son tres: Ejecutiva, Legislativa y Judicial; y políticamente está comprendido por cuatro niveles de gobierno: central, provincial y los consejos provinciales; a más de las circunscripciones indígenas y afroecuatorianas.

El gobierno central lo dirige el Presidente de la República, elegido por votación popular, quien es el jefe del Estado y gobierno, máxima autoridad de la fuerza pública.

El presidente maneja la Administración pública, las políticas del Estado, los planes de desarrollo y está facultado para proponer leyes y convocar a consulta popular.

El gobierno central lo conformaban los ministerios y entidades adscritas con poderes de decisión, administradas por la máxima autoridad, nombrada por el presidente de la República. El régimen seccional dependiente, por su parte, estaba compuesto por los gobernadores, como representantes del presidente, en su respectiva jurisdicción provincial; los jefes políticos actuaban a nombre del gobernador y los tenientes políticos.

Los regímenes especiales de administración territorial, por su situación ambiental, demográfica, entre otras, afectaban algunos derechos de los ciudadanos, al modificar las competencias de gobiernos como el de Galápagos y del Distrito Metropolitano de Quito.

Los regímenes seccionales autónomos se ejercían por los consejos provinciales, con jurisdicción y competencia en su respectiva provincia; sin embargo, su acción se limitaba al área rural; y es ahí donde podían promover y ejecutar obras de vialidad, ambiente, riego, manejo de cuencas hidrográficas, ejecución de obras de infraestructura, coordinadas entre varios gobiernos locales.

El régimen seccional a nivel cantonal es el municipio, representado por el consejo cantonal y presidido por el alcalde. Cada municipio constituye una persona jurídica de derecho público con patrimonio propio y capacitado para ejecutar los actos jurídicos que requiera su gestión, para alcanzar el progreso económico, social y medioambiental, planificando e impulsando el desarrollo urbano y rural en función del bien común.

La circunscripción de las juntas parroquiales es la parroquia rural, con una menor autonomía; sus facultadas se limitaban a expedir resoluciones administrativas y las relacionadas con la planificación parroquial, la veeduría y el control y la ejecución de obras menores. El presidente es electo por votación de la junta.

Dentro de este marco, el Art. 225 establece que el Estado ha de impulsar la descentralización y la desconcentración para lograr un desarrollo armónico y el fortalecimiento de la participación ciudadana y de las entidades seccionales.

Con este antecedente, la Norma Suprema dispone al gobierno central a transferir progresivamente funciones, competencias, responsabilidades y recursos a las entidades

seccionales autónomas o a las regionales; así como también a desconcentrar su gestión mediante la desconcentración y la delegación de atribuciones a los funcionarios del régimen seccional dependiente.

Ahora bien, como se analizó en el primer capítulo de esta investigación, existen diferencias determinantes entre las diversas formas de organización de la Administración pública; esto es, entre la centralización, la desconcentración, la delegación y la descentralización. Esta última, que es la de mayor interés para esta tesis, tiene a su vez varias clasificaciones, ya sea por sus características o su relación con la institucionalidad, estas son: política, administrativa, legislativa y fiscal. Otro modo de estudiar la descentralización, especialmente la administrativa, es por su ámbito de acción, en función de los receptores de la misma, estas son: descentralización territorial, por servicios y por colaboración.

Como suele suceder en las definiciones y en las clasificaciones, hay una variedad infinita de posiciones al respecto. Rodrigo Borja Cevallos, al respecto manifiesta que:

En términos generales, la descentralización es la dispersión, con criterio funcional o territorial, de los centros de decisión política y administrativa del Estado. Hay dos clases de descentralización: la administrativa y la política. La descentralización administrativa, llamada también descentralización por servicios o desconcentración, delega ciertas atribuciones del gobierno central a los órganos periféricos de gestión para que cumplan determinadas funciones y proporcionen servicios públicos específicos a la comunidad. El objetivo de este tipo de descentralización es descongestionar el trabajo de los órganos centrales y dotar de mayor eficiencia a la prestación de servicios.

La descentralización administrativa, en sus diversos grados, no afecta el carácter unitario del Estado ni quebranta las relaciones de jerarquía que existen entre los órganos centrales y los órganos periféricos. El juego de estos dos factores: la porción de poderes delegados y la suma de poderes de control que se reserva la autoridad central, no vulnera la condición del Estado unitario porque implica la vigencia de un solo orden jurídico, político y territorial.

En cambio, la descentralización política, llamada también autonomía, es una de las características fundamentales del Estado federal y consiste en el fraccionamiento horizontal de las competencias legislativas, ejecutivas y judiciales, y su distribución entre los órganos regionales que ejercen en su circunscripción toda la gama de estas potestades, dentro de la división de atribuciones que marca la Constitución federal (2007: 22).

El Art. 226 de la Carta Magna de 1998 determina únicamente las facultades y atribuciones del poder central que no pueden descentralizarse, estas son: la defensa y la seguridad nacional, la dirección de la política exterior y las relaciones internacionales,

la política económica y tributaria del Estado, la gestión del endeudamiento externo y aquellas que la Constitución y los convenios internacionales excluyen.

Por tanto, se deja al albedrío de los gobiernos seccionales autónomos la transferencia de competencias, cuando la entidad lo solicite y demuestre la capacidad operativa para su ejercicio, momento en el cual la transferencia será obligatoria. Es importante señalar que las disposiciones constitucionales especifican que no podrá haber transferencia de competencias sin transferencia de recursos equivalentes y, a su vez, que no puede haber transferencia de recursos sin la de competencias.

La Carta Suprema prevé la descentralización, pero está condicionada a que el nivel del gobierno local demuestre la plena capacidad operativa, a fin de evitar la interrupción o la mala prestación de servicios públicos, y que, por el contrario, se logre una adecuada prestación, con eficiencia, eficacia y calidad. Pero también impone que la transferencia se ha de producir con la transferencia de recursos, de tal forma que no le corresponde a la entidad -gobierno seccional autónomo- que recibe la transferencia generar automáticamente los recursos para que opere eficientemente la transferencia concedida, sino que ellos los ha de proporcionar el gobierno central en la misma cantidad y proporción que se encontraban fijados en el Presupuesto General del Estado.

El mandato constitucional exige dos requisitos para la transferencia de competencias, estas son: a) que sea el gobierno seccional autónomo quien la solicite, es decir, *mutuo propio*; y b) que haya demostrado la capacidad operativa para el manejo eficiente de la competencia.

Demostrar que se cuenta con la capacidad operativa e institucional suficiente para el ejercicio eficiente, ágil y oportuno de una competencia, implica previamente la formación del talento humano, tener la infraestructura adecuada (espacio físico, recursos materiales, técnicos y tecnológicos, etc.) para proceder con la transferencia de la competencia.

Lo dicho también conlleva que el gobierno seccional autónomo ha gestionado los recursos para que progresivamente aumente su eficiencia, mejorando así el servicio para los usuarios. Si se trata, por ejemplo, de la transferencia de tránsito, el gobierno seccional autónomo debía tener patios, sistemas y recursos técnicos y tecnológicos para

el control vehicular, además de avalar el Estado el funcionamiento y operabilidad para la matriculación y el desplazamiento vehicular. La propia Constitución determinaba que el Consejo Municipal, a más de las competencias que le asigne la ley, podía planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre, en forma directa, por concesión, autorización u otras formas de contratación administrativa, de acuerdo a las necesidades de la comunidad.

Es preciso puntualizar que la normativa en análisis responde a un Estado que vive de recursos limitados, básicamente de la exportación de una materia prima de bajo costo, el petróleo, y una actividad agrícola y pesquera tremendamente cambiante por las graves influencias de los cambios climáticos y la poca previsión estatal para evadirlos o neutralizarlos; y que, por lo mismo, depende de la creatividad de las autoridades locales para mejorar sus niveles de recaudación económica bien sea por medios tributarios o de autogeneración de recursos económicos como ser la dotación de servicios u obras que le permitan lograr la obtención del remanente económico, mismo que puede ser destinado a un nuevo reglón como ser la preparación para asumir competencias del gobierno central.

Los niveles de recaudación económica, tributarios o de autogeneración, dependen de la calidad de gestión de las autoridades locales para mejorar sus ingresos económicos, de manera que les permita obtener un justo remanente.

Entre las formas de financiamiento tributario de los municipios están los impuestos sobre la propiedad urbana, rural, vehículos, matrícula y patentes, activos totales, espectáculos públicos, juegos de azar, alcabalas e impuestos de utilidades, plusvalía, contribuciones especiales o de mejoras; en los ingresos no tributarios están tasas, arrendamientos, rentas de inversión, multas, intereses y otros, los servicios públicos de agua, alcantarillado, luz, pensiones, control de alimentos, habilitación y control de establecimientos comerciales e industriales y servicios administrativos, entre los más importantes.

Formaba parte del financiamiento de los gobiernos seccionales el endeudamiento público, que tiene tres corrientes: a) Deuda directa del gobierno central, por la cual el nivel central contrata y paga las obligaciones, pero los recursos son administrados por

los gobiernos seccionales; b) La deuda indirecta, en la que los gobiernos seccionales asumen y pagan su deuda; y, c) Deuda subrogada, por medio de la cual la deuda contraída por los gobiernos seccionales es pagada por el gobierno central.

Por otra parte, también se canaliza el endeudamiento de los gobiernos seccionales por: a) Endeudamiento externo, básicamente con los organismos multilaterales de crédito, para obras específicas como el saneamiento y la vialidad; b) El endeudamiento interno, tanto con la banca pública, principalmente el BEDE, y ocasionalmente con la banca privada; y, c) Los pasivos de corto plazo o deuda flotante.

Un ejemplo de la iniciativa de las autoridades locales para incrementar su presupuesto es la municipalidad de Cuenca, que al ser titular del manejo y operación del servicio de teléfonos no solamente cubre el servicio a satisfacción, sino que le proporciona un remanente que se destina a lo que el consejo cantonal disponga; lo mismo ocurre con el procesamiento de basura, con la que se genera energía eléctrica, entre otras actividades.

La Ley suprema de 1998 responde a una situación socioeconómica de un país que vive con recursos limitados, por las variaciones a la baja en los ingresos que percibe de las exportaciones, como la floricultura, la actividad agrícola exportable, así como de la camaronera y piscícola. La explotación del petróleo, la materia prima más importante y de propiedad estatal, está supeditada al bajo precio internacional.

El Art. 228 de la misma Constitución dispone que los gobiernos provinciales y cantonales gozarán de plena autonomía para legislar, entendiéndose como la atribución para dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales en la circunscripción de su respectivo ámbito territorial. Al tiempo que se prevé la generación de sus propios recursos financieros, tienen derecho a la asignaciones predecibles, directas, oportunas y automáticas del Presupuesto General del Estado<sup>35</sup>, distribuidas bajo los principios de solidaridad y equidad y siguiendo los criterios del número de habitantes, las necesidades básicas insatisfechas, la capacidad contributiva y

---

<sup>35</sup> Constitución Política del Ecuador, 1998, Art. 231.

ponderándolos con el mejoramiento del nivel de vida de la población y la eficiencia administrativa del nivel de gobierno.

Por su parte, el desarrollo del anotado principio constitucional se lo encuentra en el Art. 16 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que entre otras cosas determina: “Las municipalidades son autónomas. Salvo lo prescrito por la Constitución de la República y esta Ley, ninguna Función del Estado ni autoridad extraña a la municipalidad podrá interferir su administración propia...” (Congreso Nacional 1989). A renglón seguido detallan las prohibiciones para las funciones del Estado y para todas las autoridades ajenas al municipio, que no pueden tener tipo alguno de injerencia en sus deberes, atribuciones derechos y obligaciones.

Los dos últimos artículos hacen referencia a un tema vital, objeto de múltiples discusiones y blanco de muchos consensos, esta es la autonomía. Para Cabanellas, la autonomía es el: “Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia, sin estar sujeto a otras leyes que a las dictadas por él y para él” (1962: 243).

Por su parte, Borja Cevallos (2012) aclara que no es lo mismo autonomía que soberanía; y que si bien la autonomía puede ser política y administrativa, la primera se enmarca en el concepto de la descentralización del Estado federal, mientras que la administrativa se aplica a los Estados unitarios.

Si bien los diversos investigadores tienen diferentes puntos de vista acerca de la autonomía, la soberanía, el poder legislativo, los tratados internacionales, etcétera, al parecer hay un aspecto en común, y es la identificación de autonomía en toda la extensión de la palabra, y específicamente la autonomía política, que se la atribuye a los Estados federales; mientras que la autonomía administrativa y la autarquía corresponden al Estado unitario.

El Art. 232 determina la conformación de los recursos de los gobiernos seccionales, y entre ellos, a más de los generados por el propio organismo, se encuentran las transferencias que emanan del gobierno central, que no podrán ser inferiores al 15% de los ingresos corrientes totales del presupuesto del gobierno central, y aquellos que reciban adicionalmente de acuerdo con la competencia que les sea transferida.



Esta disposición claramente menciona que, a más de la obligación del gobierno central de transferir automáticamente las asignaciones del Presupuesto General del Estado, correspondientes a cada competencia asumida, este deber no excluye, por otro lado, la obligación de los gobiernos seccionales de gestionar sus propios ingresos; de esta forma, a más del cumplimiento de la norma, se garantizan las óptimas condiciones del servicio.

En lo que se refiere a las competencias que tienen los gobiernos seccionales, la Carta Magna se remite a la ley pero señala que se ha de evitar la superposición y duplicidad de atribuciones, así como determinará el procedimiento al que se han de someter los conflictos de competencia<sup>36</sup>.

La norma secundaria vigente en 1998 y en la posterior, como es la Ley Orgánica de Régimen Municipal, publicada en el Suplemento del Registro Oficial n.º 331 de 15 de octubre de 1971; y la última codificación publicada en el Suplemento del Registro Oficial n.º 159 de 5 de diciembre de 2005, en el Art. 1 se define al municipio, como: “(...) la sociedad política autónoma subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, cuya finalidad es el bien común local, y dentro de este en forma primordial la atención de las necesidades de la ciudad, del área metropolitana y de las parroquias rurales de la respectiva jurisdicción” (Congreso Nacional 1971).

En concordancia con lo señalado, el artículo 16 dispone: “Las municipalidades son autónomas, salvo lo prescrito por la Constitución de la República y esta Ley, ninguna función del Estado ni autoridad extraña a la municipalidad podrá interferir en su administración propia”.

Y de igual forma, coherente y consecuente, se determina la razón de ser de la municipalidad, cuando en el Art. 11 sostiene que: “A la municipalidad le corresponde satisfacer las necesidades colectivas del vecindario, especialmente las derivadas de la convivencia urbana cuya atención no competa a otros organismos gubernativos”; y señala las competencias de las municipalidades.

---

<sup>36</sup> Los conflictos, tanto positivos como negativos, se resuelven en primera instancia en la propia sede administrativa, esto es, en el pleno del CNC; sin perjuicio de la acción ante la Corte Constitucional.

El Art. 15 define las funciones principales para el municipio, y en el numeral 19 determina que: “Podrá planificar, organizar y regular el tránsito y transporte terrestre, en forma directa, por concesión, autorización u otras formas de contratación administrativa, en coordinación con los organismos de tránsito competentes, de acuerdo con las necesidades de la comunidad”.

Por otro lado, en el Capítulo IV de la Ley Orgánica de Régimen Municipal se establece que, en el caso de descentralización, no se ha de exigir a la municipalidad el cumplimiento de requisitos o formalidades que no estén previstos en la Constitución o en la ley. Adicionalmente, señala que la autoridad del gobierno central a quien está dirigida la solicitud para la transferencia de competencias tiene el término de 30 días para contestar, en caso de no hacerlo la solicitud se da por aceptada.

La ley va mucho más allá, puesto que determina que transcurridos noventa días de haber sido aceptada la transferencia, de forma expresa o tácita, si la autoridad del gobierno central no procede a implementarla, el responsable del incumplimiento será destituido del cargo por la autoridad nominadora<sup>37</sup>.

El Art. 21 contenido en la misma ley orgánica establece que, de haber sido transferida la competencia expresa o tácitamente, se concede el plazo de 60 días, dentro de los cuales el Ministerio que ostentaba la competencia, transfiera los recursos humanos y materiales, y a la vez el Ministerio de Finanzas los recursos económicos equivalentes; que en ningún caso serán inferiores a los destinados por el gobierno central en el correspondiente ejercicio económico; pero además transferirá los recursos necesarios para el mejoramiento y equipamiento de las unidades descentralizadas.

No se trata de despojar al gobierno central de una competencia y librarlo de una responsabilidad cargando en el gobierno autónomo el peso íntegro de tal competencia-responsabilidad, se trata de mejorar lo que el gobierno central tenía, mejoramiento que redundará en beneficio de la población, corriendo de parte del gobierno central la asignación de los recursos que para el cumplimiento de tal competencia corresponde.

---

<sup>37</sup> Ley Orgánica del Régimen Municipal, derogada en el 2005, Art 20.

Otra norma vigente relacionada con las competencias descentralizadas, publicada el 27 de diciembre de 1993 y reformada el 10 de agosto de 1998 mediante Registro Oficial n. ° 345, es la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito. El segundo artículo de la ley mencionada, que sobre su finalidad dispone que además de las normas de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito cumplirá las siguientes:

2) Planificará, regulará y coordinará todo lo relacionado con el transporte público y privado dentro de su jurisdicción, para lo cual expedirá, con competencia exclusiva, las normas que sean necesarias.

Sus decisiones se enmarcarán en las políticas nacionales que determine, de acuerdo con sus atribuciones, el Consejo Nacional de Tránsito.

La ejecución de las regulaciones, que sobre transporte público y privado adopte el Concejo Metropolitano, tanto será controlada por la Política Nacional a través de sus organismos especializados, que conservará para este efecto las atribuciones contenidas en leyes especiales...<sup>38</sup>.

De acuerdo con lo dicho hasta el momento, la finalidad de la descentralización es mejorar los servicios que el Estado presta a los ciudadanos, acercándolos a un nivel de gobierno local; para lo cual, atendiendo a los principios de subsidiariedad, unidad, coordinación, solidaridad, equidad, etc., el gobierno central tiene una obligación de asignar los recursos necesarios y suficientes para el adecuado cumplimiento de la competencia.

De forma natural y espontánea, las autoridades locales empezaron a servir a la población en temas como educación en todos sus aspectos; edificación e infraestructura, manejo, control, provisión de personal docente y todo lo que se deriva de los establecimientos educativos. De la misma forma surgieron los centros de salud urbanos y rurales, prestando sus servicios de modo directo y eficiente, como el propio Estado y la sociedad lo han reconocido. El constituyente de 1998 aún estas necesidades, las del conglomerado social, de las asociaciones y otras formas de participación ciudadana, las solicitudes de los gobiernos seccionales, como de los representantes del trabajo comunitario<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, 1993.

<sup>39</sup> El trabajo de todos en beneficio de todos, proviene de una antañona concepción y primigenia raíz denominada como la minga.

Otro ejemplo es el del Consejo Provincial de Guayas, que asumió el manejo vial y el cobro de las tarifas de peaje por la utilización de vías que, siendo parte de la red vial nacional, eran administradas por la corporación provincial. Una demostración más con relación al mismo tema es la concesión al sector privado para el manejo, administración y explotación sobre la utilización de la red vial nacional del callejón interandino, entre las ciudades de Riobamba e Ibarra.

El Art. 240 de la Constitución dispone que el Estado dará atención al desarrollo sustentable de la región amazónica, a la vez que generará políticas de preservación ecológica para la biodiversidad, para compensar sus deficiencias y precautelar la soberanía del país. Sobre estas materias ya se venía legislando incluso antes de la Constitución de 1998, con el propósito de implementar un nuevo modelo de modernización en la gestión, que incluía a la descentralización como principal objetivo.

Hay que reconocer la capacidad de recepción del constituyente, que valoró en su justa dimensión la problemática social, y priorizó atender por prelación las necesidades del pueblo y plasmarlas en la Norma Suprema, promoviendo una relación más cercana entre la Administración pública y los administrados.

Bajo todos los criterios, la Constitución de 1998 es liberal y progresiva, y si bien este trabajo se ha limitado a una temática en concreto, los análisis comparativos que se han elaborado entre dicha Carta Magna y la vigente no deja lugar a dudas de que la Constitución de 2008 es absolutamente estatista, no solo busca recuperar la rectoría de la función ejecutiva sino la hegemonía<sup>40</sup> en las cinco funciones del Estado: Función Ejecutiva, Legislativa, Judicial y las novedosas Funciones de Transparencia y Control Social y Electoral.

Es el Estado quien diseña, elabora e implementa las políticas públicas, que sorpresivamente pueden cambiar de un día para otro, sin procedimiento alguno, ni ha respetado el mínimo cumplimiento de formalidades, ya sea por parte de la Asamblea Nacional, como de la Corte Constitucional, la Procuraduría del Estado, la Fiscalía, la

---

<sup>40</sup> Hegemonía conseguida, si se toma en cuenta que de los 137 asambleístas 100 pertenecen a Alianza País. Todas las autoridades de control elegidas están, de una de otra manera, relacionadas con el partido de gobierno.

Contraloría; es decir, de todas las entidades públicas que pertenecen a las cinco funciones del Estado.

Entrando en materia, la Constitución del 98 permite el arbitrio de los gobiernos seccionales, que sean ellos quienes soliciten la transferencia de competencias, en la medida de sus necesidades y capacidades de gestión, sin romper la cohesión territorial, pero haciendo respetar su autonomía, de manera que no se les impongan competencias de cualquier tipo, menos si no van acompañadas de los recursos económicos, de talento humano, materiales, infraestructura, recursos técnicos y tecnológico, así como de fortalecimiento institucional que ameritan efectivamente ejercer la competencia.

Lo dicho hace referencia no únicamente a las facultades y las competencias de acuerdo a sus connotaciones políticas, porque esta postura debilita la relación de liderazgo tanto del gobierno nacional con del gobierno local, los cuales -por el contrario- deben mantener un diálogo permanente que permita elaborar planes y proyectos que a corto (inmediato), mediano y largo plazo tengan repercusiones decisivas en una mejora de la calidad de vida de la población, reduciendo hasta eliminar las brechas sociales de pobreza, corrupción, discriminación. Y entonces, cuando la sociedad visualice este trabajo en conjunto de servicio, será capaz de volver a creer en sus autoridades y, por ende, en la política.

Regresando el análisis de la Constitución de 1998, específicamente sobre la materia de investigación, el gobierno seccional municipal gozaba de la facultad de planificar, organizar y regular de forma directa o a través de mecanismos legales, como puede ser la creación de una empresa pública municipal, entre otras, competencias como la de movilidad, la de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, la de riego y drenaje. Con la seguridad de que la municipalidad, al estar en contacto más cercano con la población, conoce las circunstancias por las que atraviesa, sus necesidades específicas, así como también las características de su territorio.

Entre 1998 y el 2008, cuando se instala la Asamblea Constituyente de Montecristi, la situación política y económica del país era nuevamente caótica. A la acuciante crisis económica le acompaña una manifiesta decepción de la política, que en 10 años tuvo

siete presidentes, el descontento o la indiferencia describían el panorama social y político del país.

El 9 de marzo de 1999, bajo el gobierno de Jamil Mahuad Witt, se produce el feriado bancario, que implica el cierre de varios bancos privados y la detención de sus directivos. La prensa nacional lo recogía así: “El Ecuador amaneció ayer con una sorpresa: La Junta Bancaria decidió declarar un feriado bancario. En la noche se anunció su prolongación. Las razones fueron comunicadas por la mañana a los bancos: prevenir retiro de depósitos, preservar el nivel de la reserva monetaria internacional, limitar la inestabilidad del mercado cambiario y frenar el incremento de los precios”<sup>41</sup>.

El cierre, que sería temporal, se prolongó hasta el domingo 14 de marzo de 1999. Sobre el hecho, la prensa del 12 de marzo de 1999 publicaba:

El sistema bancario se reabrirá el lunes bajo supervisión de la fuerza pública y auditores del Banco Central. Los usuarios tendrán nuevas reglas para evitar retiros masivos y precautelar el poder adquisitivo del sucre; el precio del combustible se dispara y desde ese día el galón de súper<sup>42</sup> costará 28.064 sucres; el de extra 23.250 sucres, y el diésel 9.670 sucres; en espera del alza del IVA; créditos y depósitos renovados; retiro controlado... (El Comercio 1999).

A pesar de lo publicado por los medios de comunicación, los comentarios en plazas y plazoletas, en los medios de transporte, en los pasillos de oficina, demostraban que los ciudadanos sabían que el origen fue la falta de control de las actividades financieras, manejadas anárquicamente; un ejemplo de ello es que se conferían préstamos a personas inexistentes expofeso, registrando datos irreales. Todo se había realizado con el cómplice silencio de un gobierno cuya campaña electoral fue financiada por dichos banqueros.

La situación financiera general tuvo consecuencias devastadoras, porque al fin y al cabo los bienes se recuperan; pero no así las vidas humanas. Los efectos morales y anímicos fueron traumáticos e irreversibles, como el no poder disponer de los ahorros, en poca o en mucha cantidad. Ni las sentencias en acciones constitucionales de amparo, ni la solicitud de recursos para la atención de enfermedades graves o catastróficas fueron

---

<sup>41</sup> Diario El Comercio de Quito (9 de marzo de 1999), p. 1.

<sup>42</sup> Se refiere al conjunto libre de la gasolina.

suficientes para acceder a los ahorros pertenecientes a cada persona, provocando esta circunstancia más de un deceso.

Como consecuencia del ‘feriado bancario’, la pobreza se agudizó, el desempleo aumentó tanto como la desconfianza y la repulsión hacia los políticos, que se mantenían al margen. Entonces los grupos sociales empiezan a formarse, entre ellos el movimiento indígena liderado por la CONAIE, que jugó un rol preponderante en la protesta social.

El presidente Mahuad, acosado por la crisis económica, que no ha tenido parangón en la historia del Ecuador, así como por la protesta social que pedía su renuncia, el 10 de enero de 2000 elimina la unidad monetaria ecuatoriana, el sucre, y adopta la dolarización, determinando que el cambio que se fija para el dólar de los Estados Unidos de América, nueva moneda oficial del Ecuador, es a razón de 25 mil sucres por cada dólar americano.

Publicaba uno de los medios de comunicación pública: “El presidente Mahuad dio un golpe de timón al sistema cambiario del país con la intención de revertir la profunda crisis que incluye su pedido de renuncia (...) Mahuad apareció en una cadena nacional para anunciar que el Ecuador entraba desde este día en un sistema de dolarización” (El Comercio 2000).

Doce días más tarde cae Jamil Mahuad, el 22 de enero de 2000, derrocado por una insurrección civil-militar encabezada por el presidente de la CONAIE, Antonio Vargas, el General Carlos Mendoza del Ejército, y por el doctor Carlos Solórzano Constantine, quien era el presidente de la Corte Nacional de Justicia; triunvirato que duró cerca de 3 horas, hasta que asumió el poder ejecutivo el Vicepresidente de la República, el doctor Gustavo Noboa Bejarano, quien concluyó el periodo para el que fue electo el defenestrado presidente Mahuad.

Como comenta el investigador Verdesoto:

El gobierno de Noboa se ubicó en la coyuntura, decisiva para la recuperación económica. Logró crear ambientes de estabilidad, que estimularon el ‘rebote’ como una recuperación acelerada, especialmente de las provincias/regiones. Estos resultados económicos no se correspondieron con la recuperación política del sistema. La falta de intervención destinada a elevar los niveles de efectividad institucional, permitió que se desarrollen tendencias ya contenidas en el sistema, particularmente de deterioro de los partidos y de

expansión de las condiciones para el resurgimiento del populismo. Noboa estructuró su Gobierno en dos pilares: económico y territorial (2014: 296).

Las elecciones intermedias celebradas en mayo de 2000 evidenciaron la falta de líderes nacionales y regionales.

A continuación, el Ecuador obtiene un crédito del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial, del BID y de la CAF por un monto de 900 millones de dólares. Mas la carta de intención con el FMI obligaba a afianzar la dolarización, para lo que fue necesario expedir la denominada Ley Trole, destinada a efectuar cambios estructurales y la reestructuración de los pasivos de las personas naturales y jurídicas en el sector financiero; así como a impulsar la gestión público-privada en actividades del sistema productivo y la modernización del sistema burocrático.

Una inversión trascendental, que estimuló el sistema productivo, fue la construcción del oleoducto denominado OCP, destinado a transportar crudos pesados, que permitió que las petroleras Occidental, Repsol-YPF y Pérez Companc efectúen una inversión de 2.600 millones de dólares.

Es en este periodo cuando se promulga la Ley de Juntas Parroquiales Rurales, así como los propios organismos seccionales, los municipios volcaron su iniciativa con el propósito de financiar sus propios programas de gobierno, poniendo en marcha los mecanismos jurídicos de recaudación de tasas y contribuciones.

Bajo este nuevo orden económico, el Ecuador llega a las elecciones de 2002, siendo electo presidente el Coronel (sp) Lucio Gutiérrez, uno de los dirigentes de la insurrección militar que provocó la caída del presidente Mahuad, postulado por el partido Sociedad Patriótica, que estaba conformado por los oficiales jóvenes, protagonistas del golpe, que se separaron de las Fuerzas Armadas conjuntamente con sectores indígenas. Como es de suponer, el gabinete estuvo integrado por dirigentes del partido político Pachakutik y representante de la CONAIE.

La captura del gobernador de la provincia de Manabí por narcotráfico deja al descubierto su contribución a la campaña política de Lucio Gutiérrez, desprestigiando el entorno presidencial. Para el mes de noviembre de 2004 se plantea en el Congreso



Nacional un juicio político en contra de Gutiérrez por el uso de fondos públicos en favor de su partido en la campaña electoral de ese año, pedido que no prosperó.

Sin embargo, el Congreso, bajo la dirección de Gutiérrez, cesó a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia; a lo que le sucedió una ola de nombramientos de familiares del presidente; personas afines al régimen y de su aliado, el Partido Roldosista, cuyo presidente, Abdalá Bucaram, se encontraba prófugo de la justicia. El nuevo Presidente de la Corte Suprema<sup>43</sup>, mediante dos providencias, anuló los juicios por peculado contra el expresidente asilado en Panamá; y a pesar de que la fiscal subrogante, Cecilia Armas, solicitó al titular de la CSJ la revocatoria de los fallos (El Comercio 2005), haciendo caso omiso, el 3 de abril de 2005 Bucarám regresa al Ecuador. Estas medidas agotaron la indignación contenida del pueblo. El 6 de abril de 2005 se instala la Asamblea de Quito con una convocatoria de más de cinco mil personas pidiendo la destitución de la Corte Suprema de Justicia y del presidente Gutiérrez.

El 13 de abril se convoca un paro de actividades que se extiende a todo el país con el grito y la consigna de: ¡Que se vayan todos! El 21 de abril de 2005, por decisión del Congreso, se declara abandono del cargo por la huida del presidente y asume el Gobierno el vicepresidente, doctor Alfredo Palacios, quien designa como Ministro de Finanzas a Rafael Correa Delgado, quien al dejar la Cartera de Estado, el 5 de agosto de 2005, conformaría el movimiento denominado Alianza País, que le condujo a la Presidencia de la República.

Mientras los medios de comunicación informan que el petróleo, principal producto de exportación, cada día sigue subiendo de precio, y por lo tanto ingresan muchos más recursos económicos al país, no solo que la situación no mejora, sino que incluso las poblaciones de donde se lo extrae siguen viviendo en medio del lodo, ocultado por una capa de petróleo sin procesar. Las diferencias económicas son cada vez más pronunciadas: los ricos se enriquecen y los pobres parecen destinados eternamente a la pobreza.

---

<sup>43</sup> La Corte y sus magistrados fueron ilegal e ilegítimamente cesados de sus cargos, y los sucesores fueron colocados ahí de manera arbitraria, sin procedimiento alguno.

El poder adquisitivo de la población con empleo formal veía su sueldo cada día más pequeño y que sus ahorros estaban congelados; cuando los pudieron utilizar se habían “licuado” por la peor devaluación de la historia nacional. A manera de ejemplo, mientras una persona durante su vida productiva, por decir algo, destinaba el 10% de su salario para el ahorro, y este al cabo de 10 años representaban un salario, que alcanzaba la suma de \$ 25.000 sucres, cuando ocurre la dolarización, el cambio al que esta se produjo significó que 10 años de ahorro pasaran a ser exactamente un dólar estadounidense.

## **2.2 Asamblea Constituyente y la Constitución de 2008**

En este marco hay nuevas elecciones presidenciales, en el que aparece una figura que nunca había sido de la política, quien hasta entonces era un profesor universitario y -por brevísimo tiempo- Ministro de Finanzas del último gobierno. Su candidatura se ve fortalecida por los movimientos de izquierda, los indígenas, de la izquierda ortodoxa hasta la marxista leninista representada por el MPD y los grupos de centroizquierda.

A esta figura aparentemente desligada de la partidocracia se la eligió Presidente del Ecuador. Cumpliendo uno de sus objetivos, que luego de una consulta popular con el apoyo del 81.7%, de la población, que votó por la imagen del candidato y por su prometedor discurso de entregar el poder al pueblo, se convocó a una Asamblea Constituyente, con la mayoría del movimiento de gobierno Alianza País (Revolución Ciudadana), que alcanzó 79 escaños de los 130; es decir, el 61% de la votación.

Una vez instalada la Asamblea, esta se declaró de plenos poderes, procediendo a dictar mandatos constituyentes de cumplimiento obligatorio; los cuales no podían ser impugnados en sede administrativa, jurisdiccional ni constitucional.

En vista de que más tarde, en la Constitución de Montecristi, se eliminaría el balance de poder entre las funciones del Estado, a favor del fortalecimiento de la autoridad presidencial, llaman la atención tres propuestas de Alianza País. La de “reducir el hiperpresidencialismo”, que ha de entenderse como una crítica a las atribuciones que la Constitución de 1998 otorgó al presidente de la República, mayores que en la Constitución de 1979 (sic). El llamado a cortar las “prácticas mafiosas” que supuestamente llevaban a que perdiera la independencia el órgano legislativo, la justicia y los organismos de control. Y la promesa de garantizar procesos electorales equitativos, mediante la regulación del gasto electoral y la eliminación de la intervención de los partidos en los organismos electorales (Hurtado Larrea, 2014: 36).

La Constitución que se redactó en Montecristi es altamente presidencialista, y no solo por las muchas atribuciones que entrega al jefe de Estado, también por el deterioro que sufren las funciones legislativa y fiscalizadora de la Asamblea Nacional. En el artículo que trata sobre las atribuciones del primer mandatario, le otorga nuevas facultades que fortalecen de manera desmedida su autoridad. Según analiza Hurtado Larrea: “Puede disolver la Asamblea Nacional, arrogarse funciones, obstruir injustificadamente la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, ocurrir una grave crisis política o producirse una conmoción interna, esto es por cualquier motivo en vista de las subjetivas interpretaciones que pueden tener las dos últimas causales” (2014: 46).

Mientras se convoca a nuevas elecciones, se le otorga al Presidente de la República por un lapso indefinido la facultad de legislar; además de que puede ser reelegido por una ocasión, sin renunciar a su cargo y sin tomar una licencia, por lo tanto consiguió que su primera reelección no fuera considerada como tal<sup>44</sup>.

Por los actores, políticos con los que se instaló la Asamblea Constituyente, tenía que ser de izquierda y socialista, como fue la tendencia política de la región: Venezuela, Brasil, Chile, Bolivia y Nicaragua. Pero en el Ecuador, qué era el socialismo del siglo XXI; nadie lo sabía con certeza.

Tanto es así que ni siquiera la exposición de un profesor alemán a quien se presentó como ideólogo de este socialismo del siglo XXI en un foro organizado por personas afines al Gobierno, ayudó a definir el pensamiento de Alianza País acerca de la reforma política. Los medios de comunicación hicieron a Heinz Dieterich varias entrevistas con el objetivo de que precisara las ideas, también fueron inútiles, se limitó a repetir que el socialismo del siglo XXI era una ideología en construcción, cuyos fundamentos irían apareciendo y conjugándose a medida que se desarrollara el gobierno de la revolución ciudadana, es decir, lo mismo que ya decían los jóvenes correístas (Hurtado Larrea, 2014).

Bajo esa corriente ideológica, la Constitución de 2008 no solamente que es híperpresidencialista, sino que el Estado es el eje que conduce a la sociedad, porque

---

<sup>44</sup> Sin embargo, en el discurso que pronunció en la clausura de la Asamblea Constituyente preguntó: ¿Dónde está la acumulación de poderes en el Presidente de la República?

según lo afirman sus seguidores, esta es incapaz de desarrollarse y los grupos, movimientos, partidos, se da por supuesto que su único objetivo es el lucro personal, en detrimento de la población. Pero el real motivo de la desconfianza es que la sociedad organizada, en el pasado lamentablemente se ha visto abocada a manifestarse y a destituir a quienes han puesto en riesgo la democracia, la soberanía y los derechos humanos fundamentales, lo que sucedió con siete presidentes defenestrados por el pueblo.

En un artículo de Montecinos acerca de la descentralización, y en concreto sobre el enfoque politológico de la misma, inicia preguntándose cómo influyen los procesos electorales, la estructura y funcionamiento de los partidos políticos en la descentralización. Como parte de su investigación, cita al Profesor Rojas (1999), autor que señala:

(...) la debilidad de los partidos políticos, aunada al predominio del presidencialismo en la región, ha permitido que el poder central siga teniendo una fuerte influencia y control sobre los procesos de descentralización, cuestión que acarrea un tipo híbrido de descentralización. Los procesos que optaron con la resistencia de gobiernos nacionales y en algunos casos con los partidos políticos nacionales, lo cual trajo como resultado una descentralización controlada y monitoreada, y en otros una burocracia controlada (Whitford, 2002) (Montecinos, 2005: 80-81).

En la misma publicación incorpora los planteamientos de Blanco y Brewer-Carías (1997) que dicen: “De acuerdo a su argumento, en estos años de descentralización la práctica ha evidenciado que sin partidos políticos estructurados, disciplinados, democráticos e institucionalizados el espacio para el populismo es mayor y posibilita la emergencia de líderes locales con discursos dirigidos a las masas, sin los constreñimientos y compromisos de los partidos políticos” (Montecinos, 2005: 81).

En la Constitución de 2008, al declarar que el Ecuador es un Estado social de derechos, convierte a los integrantes de la sociedad en titulares de derechos; pero ¿cuáles y de qué forma? He aquí el punto de inflexión, los derechos de los que la población es titular son aquellos que el Estado les otorga y la forma de ejercerlos también viene dada por el Estado.

La elaboración y expedición de la Constitución de Montecristi, aprobada y promulgada en el año 2008, se caracteriza por ser el producto de una serie de hechos

políticos que no solamente alteraron el orden constituido y la situación económica, social y luchadora de la sociedad ecuatoriana, con un gran vacío institucional. En esta coyuntura de frustración y desconfianza en la política, aparece un *out sider* carismático que supo aglutinar en su entorno a los ciudadanos desengañados y defraudados; a los grupos de izquierda más acérrima y a aquellos menos radicales, a quienes les ofertó la elaboración de una Constitución de derechos, la construcción de una estructura de Estado poderoso, elemento de control y fiscalizador, pero a la vez comprensivo con la pobreza<sup>45</sup>.

Así nace una Constitución que confiere múltiples derechos a todos, incluyendo a la naturaleza; pero en la que a su vez tales derechos son concedidos por el Estado, no solamente los enumera y singulariza, sino que los otorga. Así, por ejemplo, la naturaleza o Pachamama tiene el derecho a que se respete íntegramente su existencia, el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos; pese a este reconocimiento de sus derechos, queda en manos del Estado permitir procesos de exploración y explotación de minerales e hidrocarburos bajo el control y supervisión de los Ministerios de Minas o de Hidrocarburos y del Medio Ambiente<sup>46</sup>.

El tratadista Andrade, en el artículo “La Función Judicial en la vigente Constitución de la República”, publicado en un libro coral, muestra la siguiente preocupación sobre la llamada Constitución de Montecristi: “(...) introduce muchas y trascendentales innovaciones a la estructura del Estado y su funcionamiento, lo cual determina que las disposiciones relativas a los órganos que se encargan de la administración de justicia y a su modo de operar igualmente se hayan modificado profundamente, como fruto del cambio de paradigmas” (2009: 239).

De allí que es importante examinar la manera en que se han consagrado los derechos de protección y cómo se han organizado las garantías constitucionales, en vista de que son temas que atañen directamente al quehacer de la justicia. Es igualmente necesario analizar la forma cómo se han declarado los principios de la administración de justicia

---

<sup>45</sup> Este modo de actuar propio del populismo creó varios tipos de bonos que deprimieron el incentivo de trabajar y mejorar los modos de vida.

<sup>46</sup> Es el caso de Yasuní.

y los principios de la Función Judicial, al igual que cómo se han reestructurado los órganos que se encargan de la administración de la justicia ordinaria, con el objetivo de adaptarlos al nuevo enfoque ideológico que este Gobierno le dio al Estado (Andrade Ubidia, 2009).

En el mismo sentido, Echeverría hace hincapié en esta forma manipuladora de manejar el Estado sobre la población, por lo que manifiesta:

Sin embargo, estos avances se insertan en una concepción o estructura que debilita la capacidad de empoderamiento real de la sociedad ecuatoriana; el modelo de sociedad presente en la Constitución de Montecristi permite que los actores sociales tengan más posibilidades de reclamar derechos y exigir su cumplimiento, pero quien los otorga o los realiza es en lo fundamental el Estado. Si antes la sociedad había avanzado en términos de reclamar y exigir mecanismos de gestión compartida con el Estado, ahora la sociedad reduce su capacidad de intervención a una lógica de vigilancia y exigencia de cumplimiento de esos derechos. Solamente el Estado puede atenderlos bajo su lógica de intervención (2009: 14).

En una primera evaluación, el autor Luis Fernando Torres, de manera determinante sostiene que:

Al terminar los dos años del proceso constituyente ecuatoriano resultó que el poder originario, revolucionario e ilimitado, al que apostó el Presidente para cambiar el Ecuador, no fue completamente revolucionario ni originario, pues contribuyó, en último término, a consolidar el poder autoritario del grupo gobernante y, además, a pervertir las estructuras jurídicas y políticas, dentro de los límites del socialismo mercantilista. El modelo económico y político del Gobierno encauzó la fuerza del poder constituyente, a tal punto que el proceso constituyente se puso al servicio de un socialismo altamente racionalista y utilitario, cuya lógica no fue otra que la de multiplicar los beneficios que podía distribuir el grupo gobernante en su condición del administrador del Estado. Con esa visión, desde el Ejecutivo, se magnificó el rol del Estado, sin importar lo que ocurriera con el mercado y las libertades individuales (2009: 430).

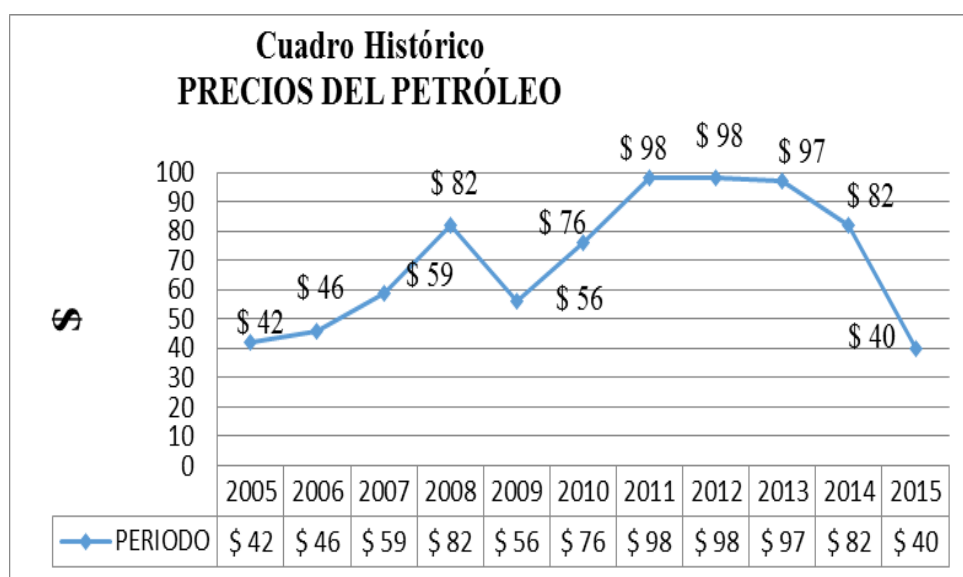
Cuando la Constitución dispuso que el Estado se organice en forma de república y se gobierne de manera descentralizada, el pueblo creyó que todas las decisiones políticas estaban orientadas a superar los reveses económicos y sociales. Y como fruto de esa efervescencia, se pusieron en manos del partido de gobierno. De esta forma, Alianza País llega a manejar casi la totalidad de gobiernos subnacionales, y aquí radica la importancia que tiene la descentralización, porque sirve como un perfecto mecanismo de control, de decisión, para fortalecer y promover las denominadas bases sociales o células del partido, por lo que tampoco es cuestión de una organización administrativa

del Estado, si no del ejercicio del poder gubernamental desde los GAD, que se rigen conforme a las decisiones de políticas públicas determinadas jerárquicamente del primer mandatario, hasta llegar a las autoridades de los gobiernos locales, pertenecientes a dicho partido de gobierno.

Por lo tanto, si bien la Constitución establece un gobierno descentralizado, le otorga todo el poder a la ley orgánica de la materia, y esta al CNC, que como órgano colegiado emite resoluciones y acuerdos con el voto dirimente del representante del Presidente de la República; y es así como se determinan la forma, el tiempo, los receptores y, específicamente los GAD que van a asumir las competencias y qué facultades se les otorga; siempre y cuando sea el gobierno central quien ostente la rectoría, el control y la planificación; y finalmente fija los recursos económicos que considera suficientes para el ejercicio de las mismas. De esta manera se repite la creación de normas atrayentes, pero bajo las condiciones y el acomodo del poder ejecutivo.

A las promesas de Rafael Correa les acompañó una inusitada bonanza por el alza del precio del petróleo, que le permitió acometer construcciones públicas, mejorar la vialidad, entre otras acciones emprendidas. Y, efectivamente, se dinamizó la economía del país, pero a la vez dichos recursos permitieron vivir una campaña política durante toda su administración, tal y como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 2. Evolución histórica de los precios del petróleo durante los periodos de gobiernos de Alianza País



Fuente: Banco Central del Ecuador

El tercer capítulo del Título IV de la Constitución, referente a la Función Ejecutiva, dispone que el Presidente de la República sea el jefe de Estado y de gobierno, el responsable de la Administración pública, además de quien ejerce la rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales; también define la política exterior, puede presentar iniciativas legislativas en el proceso de formación de las leyes; sanciona los proyectos de ley aprobados por la Asamblea y expide los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes; adicional a ello convoca a consulta popular de acuerdo con la Constitución.

Entre otras prerrogativas, puede disolver la Asamblea Nacional, cuando considere que esta se ha arrogado atribuciones que no le competen, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; también, si considera que reiteradamente obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, si declara grave crisis política o conmoción interna. En el caso de disolución, en el plazo de siete días el Consejo Nacional Electoral convocará a elecciones legislativas y presidenciales por el periodo que falta por cumplir, mientras tanto el Presidente podrá emitir decretos-leyes en materia económica que serán aprobados o derogados por la legislatura.

Toda vez que el sistema político ecuatoriano es presidencial, le corresponde a la función ejecutiva definir y dirigir las políticas públicas lo que lleva a cabo a través de una administración pública de forma desconcentrada. A decir de Arnaiz Amigo: “La función administrativa del Estado es la más peculiar y propia del mismo. Todo en él es administración. Su actividad y su derecho son administrativos. La atribución y el reglamento son sus esferas interiores” (1999: 227).

Con la desconcentración el gobierno central delega atribuciones o facultades a entidades públicas que le están sujetas jerárquicamente, controlando que sus decisiones se ejecuten de inmediato. Para poder saber con exactitud el cumplimiento de las obligaciones de cada funcionario y autoridad, se creó un sistema informático denominado GPR (gobierno por resultados), a través del cual se vigila en qué instancia están desde los trámites administrativos, pasando por la plataforma del plan nacional de contratación pública, hasta el seguimiento de las metas y objetivos de todas las



instituciones, y más aún de aquellas vinculadas con el progreso del Plan Nacional de Desarrollo.

La Constitución determina que el Presidente de la República permanecerá 4 años en sus funciones y podrá ser reelegido una sola vez; conforme lo establece el Art. 144. En el Régimen de Transición, normativa adjunta a la Constitución que en tan solo 30 artículos origina embarazosas contradicciones y ambigüedades; por ejemplo, el Art. 3 dispone que en el plazo máximo de 30 días, a contarse desde la posesión del Consejo Nacional Electoral, se convocará a elecciones para elegir presidente y vicepresidente de la República, parlamentarios andinos, asambleístas, prefectos, alcaldes, consejeros provinciales, concejales municipales e integrantes de las juntas parroquiales; mientras que en el Art. 9 del mismo cuerpo normativo, señala que la Asamblea Nacional se reunirá 30 días después de proclamados los resultados, y sin necesidad de convocatoria previa, en esa misma fecha iniciarán sus funciones los prefectos, consejeros, alcaldes, concejales y miembros de las juntas parroquiales rurales, en tanto que el presidente y el vicepresidente de la república iniciarán su periodo 10 días después de que se instale la Asamblea, ante la cual prestarán juramento y concluirán su periodo el 24 de mayo de 2013.

Por último, el Art. 17 declara concluido el periodo de los diputados elegidos el 15 de octubre de 2006, cuando estaba previsto que la Asamblea Constituyente se reuniera 5 días después de proclamados los resultados del referéndum aprobatorio para conformar la Comisión Legislativa y de Fiscalización que asumirá las funciones de la Asamblea Nacional, dispuesta en la Constitución que se aprueba.

El Art.18, que hace referencia al Consejo Nacional Electoral, tendrá funciones prorrogadas hasta las elecciones previstas en la Constitución sometida a plebiscito. En otras palabras, el régimen institucional empieza a partir de la promulgación de la Constitución que se aprueba en el 2008. A decir de Arnaiz Amigo: “La función administrativa del Estado es la más peculiar y propia del mismo. Todo en él es administración. Su actividad y su derecho son administrativos. La atribución y el reglamento son sus esferas interiores” (1999: 227).

El capítulo V de la Constitución de 2008, sobre la Organización Territorial del Estado, y específicamente el Art. 238, dispone que los GAD gozarán de autonomía política, administrativa y financiera, singularizándolos en juntas parroquiales rurales, concejos municipales, concejos metropolitanos, consejos provinciales y los consejos regionales; y se reconocen comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas como unidades básicas de participación en los GAD; también las circunscripciones indígenas y afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno autónomo correspondiente.

La Constitución, a la vez, manda que los GAD se regirán por la respectiva ley y dispone la creación de un Sistema Nacional de Competencias de carácter obligatorio y progresivo, que cuente con un organismo técnico integrado por un representante de cada nivel de gobierno; que regule el procedimiento y el plazo máximo para la transferencia de competencias, defina las políticas y mecanismos de compensación de los desequilibrios territoriales, regule la gestión de las competencias concurrentes a efecto de no incurrir en superposición de competencias, determine el procedimiento para la intervención del CNC a un gobierno autónomo descentralizado, por omisión o ineficiencia en la ejecución de una competencia o a petición de la propia autoridad del gobierno local. Para el cumplimiento de dichas atribuciones se le otorgan facultades legislativas<sup>47</sup> en el ámbito de sus competencias y circunscripciones territoriales, mientras que las juntas parroquiales rurales gozan de la capacidad reglamentaria dentro de su territorio.

El tratadista Viciano Pastor, en una de sus publicaciones manifestó lo siguiente: “El modelo ha sido copiado, desde mi punto de vista, de manera infeliz, de la Constitución española. Pero se olvidaron los constituyentes que el procedimiento de acceso a la autonomía previsto en el Art. 151 de la Carta Magna hispana casi impidió que se pudiera constituir la Comunidad Autónoma de Andalucía” (2009: 111).

El capítulo IV dentro del Título V trata sobre el Régimen de Competencias para todos los niveles de gobierno. Las competencias exclusivas deben ser asumidas por todos los

---

<sup>47</sup> Dentro de un Estado unitario únicamente la función legislativa tiene la atribución de expedir leyes, por lo tanto, las facultades que pueden recibir los GAD (la emisión de ordenanzas, acuerdos, etcétera) siempre serán infralegales.

niveles de gobierno, según se les atribuya, de manera obligatoria y progresiva; y aquellos que acrediten capacidad operativa, las deben asumir de forma inmediata.

Se establecen competencias exclusivas para el gobierno central, entre las que destaca la planificación nacional, de ejecución obligatoria, a fin de garantizar el ordenamiento territorial. Adicionalmente, se especifican las competencias que de forma exclusiva les pertenecen a los GAD regionales.

En cuanto a este nivel de gobierno, el profesor Viciano (2010) manifiesta:

En el Ecuador, en mi opinión, el principal escollo para la articulación de un modelo regional es precisamente la determinación de las regiones, pues no existe más coincidencia regional que la tradicional división en amazónicos, serranos y costños, y quizá la identidad diferenciada dentro de la Costa de los manabitas. Frente a esto, la introducción de las regiones en el texto constitucional se topa con dos problemas. Uno, que precisamente la idea de generar una estructura regional se basaba en romper con la división del Estado en 3 zonas verticales. El otro que la región requiere de dos o más provincias para constituirse, lo que no sirve para albergar la identidad manabita (p. 110).

La cita de Roberto Viciano es tan cierta que hasta la fecha no se han consolidado dichas regiones; sin embargo, tampoco se puede dejar de lado la cabida a una regionalización vertical, puesto que si llegan a constituirse se facilitarán hechos como la transportación e interacción entre las regiones, que quizá por su novedad, o por la innecesaria creación de tantos niveles de gobierno, dicho planteamiento parece confrontarse con la sinuosa geografía.

Las competencias exclusivas del gobierno provincial, que son similares a las del gobierno regional pero circunscritas a la provincia, y en materia vial el planificar, construir y mantener el sistema vial provincial, excluyendo zonas urbanas. Los GAD municipales, por su parte, también gozan de competencias exclusivas; y a modo de excepción, se dispone que el Registro de la Propiedad sea administrado de manera concurrente por el gobierno central y el gobierno cantonal.

Tan solo aparecen como competencias claramente concurrentes: la planificación del desarrollo cantonal, el saneamiento ambiental, el control de tránsito y transporte público, el control del patrimonio arquitectónico, cultural y natural y el control del uso y acceso a las riberas de ríos, lagos lagunas y playas (Viciano Pastor, 2009: 114).

En cuanto a las competencias adicionales, el CNC clasifica dentro de esta categoría a aquellas que le parecen oportunas, sin que medie algún tipo de procedimiento; lo mismo ocurre con las competencias residuales. Y sobra decir que es el órgano que determina a qué nivel de los GAD transfiere las competencias y el monto de los recursos para su ejercicio.

Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportunas y automáticas y se las harán mediante transferencias directas de la Cuenta Única del Tesoro Nacional a la cuenta de cada gobierno autónomo descentralizado público. Con la aprobación del Presupuesto General del Estado, el gobierno central conoce y se compromete a efectuar los desembolsos predecibles y periódicos que a cada gobierno subnacional le corresponde, de tal forma que no caben las excusas sobre supuestos rubros que no estuvieron previstos.

El presupuesto aprobado genera una obligación constitucional que no admite excusa, ni prórroga, ni insuficiencia, puesto que en el caso no consentido del incumplimiento del gobierno central, provocaría la paralización de obras públicas, de la prestación de bienes y servicios eficientes y de calidad; incluso puede llegar a afectar la gestión administrativa del nivel de gobierno, con retraso de pago a los proveedores, insuficiencia de material, llegando al extremo de tener que prescindir del talento humano necesario.

La distribución se rige por parámetros de tamaño y densidad poblacional, necesidades básicas insatisfechas en relación a la población residente, logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo y cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo (este tema se aborda de manera amplia en el cuarto capítulo de esta tesis).

Los costos de las transferencias se cuantifican por una Comisión Sectorial de Costeo, integrada en partes iguales por delegados del Ejecutivo y de cada uno de los GAD. Es necesario recalcar que los GAD en cuyos territorios se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables tendrán derecho a participar de las rentas que perciba el Estado por tal explotación.

La Constitución, que dejando de lado su naturaleza de marco jurídico, es en algunas materias excesivamente detallada y en otras suple a la legislación, en unos aspectos sus disposiciones son tan generalizadas, están expuestas a interpretaciones individuales e institucionales contradictorias entre sí que en muchos los casos las leyes que las regulan resultan ambiguas, confusas e incompletas.

Lo que se sostiene se puede ejemplificar con las disposiciones del régimen de desarrollo, retomando el método comparativo. En el Art. 233 de la Norma Suprema de 1998, clara y taxativamente determina como funciones del Consejo Provincial:

En cada provincia habrá un consejo provincial con sede en su capital. Se conformará con un número de consejeros fijados por la ley, en relación directa con su población; y, desempeñarán sus funciones durante cuatro años. La mitad más uno de los consejeros será elegido por votación popular, y los restantes designados de conformidad con la ley por los concejos municipales de la provincia y serán de cantones diferentes a los que pertenezcan los consejeros designados por votación popular.

El prefecto provincial será el máximo personero del consejo provincial, que lo presidirá con voto dirimente. Será elegido por votación popular y desempeñará sus funciones durante cuatro años. Sus atribuciones y deberes constarán en la ley.

El Consejo Provincial representará a la provincia, y además de las atribuciones previstas en la ley, promoverá y ejecutará obras de alcance provincial en vialidad, medioambiente, riego y manejo de las cuencas y microcuencas hidrográficas de su jurisdicción. Ejecutará obras exclusivamente en áreas rurales<sup>48</sup>.

Por el contrario, el Título VI de la Constitución de 2008, cuyo encabezado es el Régimen de Desarrollo, con un articulado confuso se hace mención a otro organismo para la descentralización:

Art. 279.- El sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará. Este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y será presidido por la Presidenta o Presidente de la República. Los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley. Los consejos ciudadanos serán instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional<sup>49</sup>.

Art. 280.- El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las

<sup>48</sup> Constitución Política del Ecuador, 1998.

<sup>49</sup> Constitución del Ecuador, 2008.

competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores<sup>50</sup>.

A la vez que se destacan la importancia del Plan Nacional de Desarrollo, que es elaborado por los consejos de planificación, acerca de los mismos, únicamente se manifiesta que: “Los consejos de planificación en los GAD estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley”.

Sobre esto, señala el profesor José Süing:

La misma norma constitucional referida (art. 279) da paso a otra institucionalidad, los consejos de planificación de los gobiernos autónomos descentralizados (gobiernos regionales, gobiernos provinciales, gobiernos municipales y gobiernos parroquiales), de los que no se menciona más que ‘serán presididos por sus máximos representantes’, por lo que la ley nuevamente se torna necesaria para regular no solo su integración conforme a la exigencia de la norma constitucional comentada, sino también el tema de funciones y forma de organización, y desde luego el presupuesto (2009: 395).

Este tipo de indefiniciones obligan necesariamente a crear nuevas leyes en un sistema copado de las mismas, para regular artículos que, incluso como en otras ocasiones, podían haber sido transcritos tal cual aparecen en la Constitución de 1998. Es precisamente aquí donde la descentralización se convierte en una forma de gobernar desde el ejecutivo sobre los GAD, porque remite a la Asamblea Nacional la aprobación de leyes hechas a la medida, tomando en cuenta que tanto la mentada Asamblea como la Corte Constitucional están conformadas por representantes del partido de gobierno.

Las disposiciones constitucionales sobre la gobernanza descentralizada se desarrollan bajo un esquema legal piramidal, cuyo vértice superior lo constituye el Presidente de la República, quien procede conforme sus propios lineamientos políticos respecto a la conducción del Estado y el modelo político, social y económico que dirige no solamente al gobierno central, pues tienen injerencia en los GAD, que dependen del CNC.

De igual forma, el primer artículo de las disposiciones transitorias ordena al órgano legislativo en el plazo máximo de 360 días aprobar once leyes, entre las cuales se

---

<sup>50</sup> Ibíd.

encuentra, en el numeral nueve: “La ley que regule la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias, que incorporará los procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos que recibirán los GAD del Presupuesto General del Estado. Esta ley fijará el plazo para la conformación de regiones autónomas, que en ningún caso excederá de ocho años” (Asamblea Constituyente 2008).

Conforme lo dispuesto, aunque fuera del plazo, en el Suplemento al Registro Oficial n. ° 303 del 19 de octubre de 2010, se publica el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización, COOTAD, que es la norma que viabiliza la ejecución de las disposiciones constitucionales con respecto a los GAD.

La obligatoria descentralización a la que se refiere la Carta Suprema se reduce a la voluntad política de los integrantes del CNC, que no solo otorga y transfiere las competencias, también tiene la capacidad de retirarlas e incluso intervenir a los gobiernos autónomos descentralizados. La potestad de monitorizar y evaluar la gestión del ejercicio de las competencias transferidas, tiene un papel relevante para apoyar y sostener a los GAD, al no existir procedimientos establecidos ni criterios para ser aplicados, el monitoreo y la evaluación discrecional de la entidad facilita convertir sus obligaciones en facultades de fiscalización.

La Ley Orgánica, en el primer considerando hace referencia a la nueva organización territorial del Estado contemplada en la Constitución, que incorpora nuevas competencias a los GAD y dispone que por ley que se establezca el Sistema Nacional de Competencias, los mecanismos de financiamiento y la institucionalidad responsable de administrar estos procesos a nivel nacional.

El artículo primero del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, establece:

La organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera. Además, desarrolla un modelo de descentralización obligatoria y progresiva a través del sistema nacional de competencias, la institucionalidad responsable de su administración, las

fuentes de financiamiento y la definición de políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios en el desarrollo territorial (2010)<sup>51</sup>.

El Art. 2 traza los objetivos del cuerpo normativo y determina como el primero: “a) La autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, en el marco de la unidad del Estado ecuatoriano”; disposición que si bien desarrolla el marco conceptual del Art. 1 de la Carta Suprema, así como el numeral 9 de la primera disposición transitoria de la misma Norma Suprema, hace referencia a un tema reiterativo en el ordenamiento jurídico concordante, y en las publicaciones de las entidades públicas vinculadas con la descentralización; este es el de las autonomías: políticas, legislativa, financiera y administrativa. En cada caso existe diversidad de pareceres, pero en lo que todos concuerdan es en la relación del Estado federal con la descentralización política, legislativa; y la del Estado unitario con la descentralización administrativa en diversos grados y niveles.

En el literal b) del mismo Art. 2, acerca de los objetivos del COOTAD, señala: La profundización de las autonomías y descentralización del Estado (...); y en el literal c): “El fortalecimiento del rol del Estado mediante la consolidación de cada uno de los niveles de gobierno, en la administración de sus circunscripciones territoriales...”.

Finalmente, el literal j dispone “La consolidación de la capacidad rectora del gobierno central en el ámbito de sus competencias; coordinadora y articuladora de los gobiernos intermedios y de gestión de los diferentes niveles de gobierno”.

En el caso ecuatoriano, concretamente, el poder ejecutivo se ha abierto brechas con diversos sectores de la sociedad, incrementando el número de problemas y adoptando como solución dictar normas dentro de la “formalidad” legislativa. Este método extendido abarca el diseño, elaboración e implementación de políticas públicas improvisadas<sup>52</sup>; lo que comprende una actuación ilegítima, en el fondo y en la forma. Porque teniendo la mayoría legislativa, las normas se aprueban sin mayor debate, ni

---

<sup>51</sup> Toda vez que el análisis jurídico a la Constitución en general y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, no son parte de esta investigación, amerita hacer énfasis en la arrogación de funciones del COOTAD en este caso, en el que se atribuye la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio, facultad que lógicamente no le corresponde.

<sup>52</sup> Se utiliza dicho término porque no cumplen con los elementos necesarios para un análisis secuencial, que permita al menos completar los ciclos de la política.



cumplimiento de los procedimientos. El hecho de ser aprobados por la Asamblea, efectivamente, les otorga legalidad, pero no legitimidad. Este irresponsable *modus operandi*<sup>53</sup> de dar una solución temporal termina multiplicando los problemas, y como resultado se originan efectos no previstos ni deseados.

En otras palabras, el gobierno central subyuga a su voluntad e interpretación los derechos de los GAD mediante las políticas macro y delineamientos generados por el Estado, que se rigen conforme a las decisiones del actor protagónico, el presidente de la República. El gobierno que toma resoluciones sin contar con la ciudadanía, simplemente no debería gobernar; si el mandatario desconoce a sus mandantes no solo muestra desconfianza, sino que se puede llegar a la conclusión de que existe una sórdida intención de transmitir una idea equívoca de los problemas públicos, con el propósito de que se desconozcan su magnitud y complejidad, lo que puede llevarles a un autoengaño, creer erróneamente que está en sus manos la solución de problemas.

El modelo cíclico de la política pública que tiene como marco de acción la perspectiva *top-down*, centrada en la acción del Estado y que no considera como punto de partida a los actores sociales y su contexto (perspectiva *bottom-up*), ha errado el camino. Por ejemplo, se puede atribuir erróneamente que la gestión y ejecución de políticas públicas han sido la causa de la reducción del tránsito en una ciudad, sin profundizar en que los orígenes pueden ser la crisis económica que conlleva disminución de la liquidez, el desempleo, el encarecimiento de tasas arancelarias y de la desinversión, o todas a la vez, sin que exista relación alguna con las decisiones del gobierno autónomo descentralizado municipal; y, por el contrario, sean las respuestas a las políticas públicas nacionales (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonn, 2008).

Para la aplicación de las políticas públicas es indispensable conocer el ámbito y profundizar en los temas involucrados, así como en las repercusiones que a corto, mediano y largo plazo puedan producirse. No es eficiente identificar a los actores privados a quienes perjudica un problema en común, su nivel de organización y los

---

<sup>53</sup> Que bajo ningún concepto se debe a negligencias, son llevadas a cabo con plena voluntad y con una clara intención política.

intereses que les motivan, es necesario conocer la incidencia de los actores públicos y de las instituciones involucradas.

“El analista de políticas públicas, al adoptar una perspectiva «de arriba a abajo» (*top down*) es capaz de identificar en cualquier sistema político tres reglas institucionales” (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonn, 2008: 104). Las reglas constitucionales del régimen democrático, las que regulan las organizaciones administrativas y paraestatales y las reglas para los acuerdos de fusión político administrativos propios de una política pública.

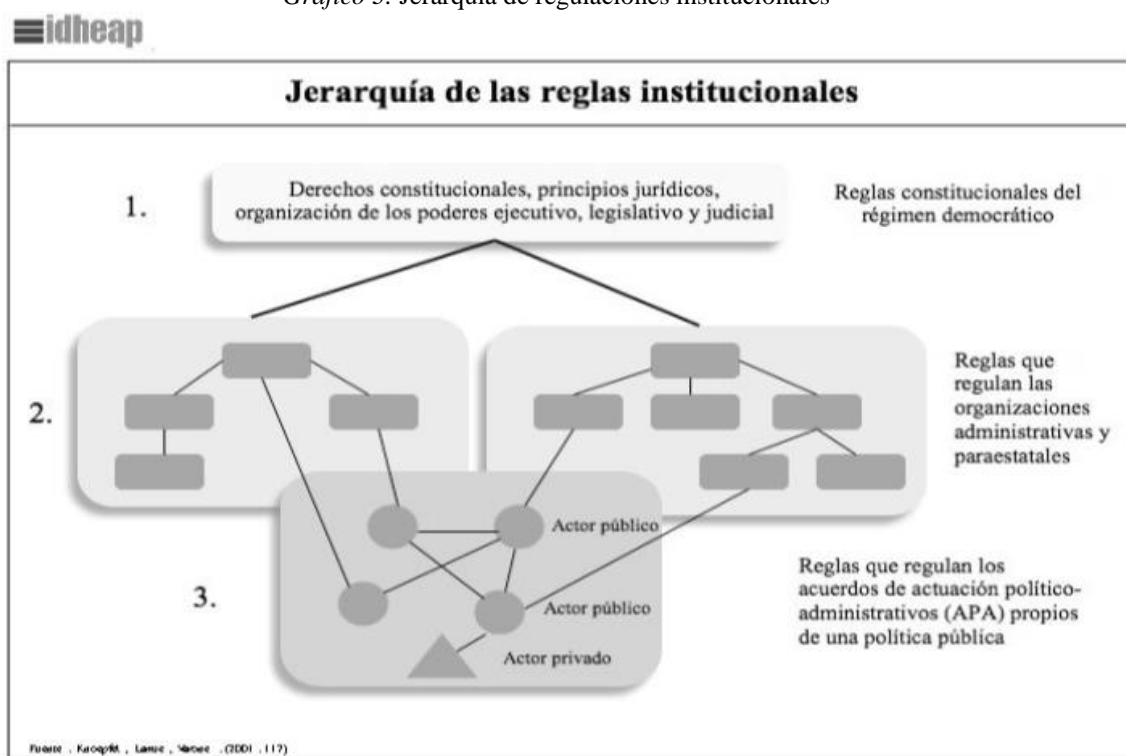
Si los decisores políticos aplican el modelo *bottom-up*, el sistema puede ser más real, objetivo, democrático, en el que realmente los mandantes tengan acceso a la Administración pública para presentar sus demandas y necesidades; pero también sus iniciativas, su participación e involucramiento en la gestión local. En otras palabras, es la problemática de la ciudadanía la que conduce los objetivos y metas de los planes nacionales de desarrollo y de planificación a nivel nacional. Sin embargo, el buen gobierno sabe combinar su gestión y actuaciones, aplicando según corresponda las políticas con un modelo *bottom-up* y uno *top-down*.

En términos generales, un diáfano ejemplo del manejo de la perspectiva *bottom-up* se da en la Constitución de 1998, mediante el cual la población exigía el cumplimiento de sus derechos al nivel de gobierno local y este tomaba las medidas preventivas y correctivas de implementación, organización infraestructura, prestación de servicios públicos de todo aquello para lo que se encontraba capacitado operativa e institucionalmente, pudiendo solicitar al gobierno central el manejo de competencias perentorias para sus ciudadanos, que al demostrar su capacidad tenía la garantía de recibir los recursos humanos, materiales y económicos para la adecuada gestión del mismo.

Mientras que, por el contrario, la Constitución de 2008, al ser completamente estatista, es la herramienta mediante la cual el gobierno central recupera la rectoría de todas las funciones y facultades del Estado, es un ejemplo extremo de utilización para todo de la visión *top-down*. Es entonces cuando el gobierno central, de forma por demás equivocada, cree que desde su perspectiva y con el control absoluto de la Administración

pública, no solo puede atribuirse los éxitos de su gestión, sino que -además- por la estructura que ha ideado (como se verá en el capítulo siguiente), tiene la capacidad de descentralizar aquellas competencias y facultades que involucran un costo político; recentralizar, por el contrario, aquellas que favorecen su imagen política; y desconcentrar y delegar las funciones que considere pertinentes. Todo lo dicho a través del Sistema Nacional de Competencias, cuyo órgano rector y técnico es el CNC; sin embargo, el órgano decisor y político es la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES.

Gráfico 3. Jerarquía de regulaciones institucionales



Fuente: Knoepfel, Larrue y Varone, 2001

Si el Estado, como ente abstracto, carece de voluntad, es decir, ni obliga ni está obligado, las obligaciones son del pueblo. El Estado opera a través de un sistema de competencias o atribuciones, no tiene soberanía ni voluntad. Tiene competencias determinadas. A los límites y al contenido de ellas se lo denomina potestad (Arnaiz Amigo 1999).

Así como la Administración pública no puede ser una mera espectadora de lo que sucede a su alrededor, una especie de agente pasivo que únicamente reacciona a los

estímulos e impactos externos, tampoco es la sociedad quien debe asumir la toma de decisiones en función de situaciones como la económica, la coyuntura política, el contexto social, pues es al Estado a quien le corresponde elaborar y ejecutar políticas públicas para solventar los problemas y, en general, para el desarrollo de la población.

Como en cualquier otro ámbito del saber social, político y jurídico, la diversidad de opiniones y debates al respecto es infinita. Hay muchos detractores y críticos del sistema, así como también autores que de una u otra manera están de acuerdo con todo o parte del nuevo ordenamiento territorial y la descentralización de competencias. Es así como Viciano expone que, no obstante lo acertado del modelo “(...) existen dos cuestiones que empañan el diseño constitucional del Sistema Nacional de Competencias. La primera es la innecesaria ambigüedad constitucional sobre las facultades legislativas; y la segunda, la desafortunada generalización de competencias exclusivas en todos los niveles de gobierno” (2009: 108). Los dos temas han sido mencionados, pero en el desarrollo de la investigación serán analizados cuidadosamente.

Otra postura es la del tratadista Luis Verdesoto, quien explica que:

Los logros de la Constitución en materia territorial consistieron en la introducción del tema autonómico dentro de la institucionalidad ecuatoriana como el nivel más alto de la descentralización; la propuesta de competencias exclusivas superando la sobreposición anterior y creando un sistema de asignación de las restantes competencias; y el establecimiento de una preliminar especialización de funciones de los niveles de gobierno, especialmente del local y sublocal como prestadores de servicios y del nivel intermedio como estimulador de las economías externas al proceso productivo de los territorios. Por ello subordinó las categorías urbano/rural a las competencias funcionales de los niveles de gobierno

Además, la Constitución propuso dos vías de conformación subnacional: los gobiernos autónomos (regiones y distritos metropolitanos) y los gobiernos descentralizados (provincias, cantones y parroquias rurales). La denominación de gobiernos autónomos descentralizados que introdujo se refiere a las dos vías de la organización territorial y no se trató de una equivocación tautológica conceptual o gramaticalmente inútil. El COOTAD, sin embargo, no diferenció entre los gobiernos descentralizados (regidos por la Constitución y el COOTAD) y los gobiernos autónomos (regidos por la Constitución, el COOTAD y sus estatutos autonómicos). El COOTAD debió despejar varias confusiones constitucionales y profundizar en el desarrollo de las dos vías para que la autonomía fuera posible (2014: 517).

Como los enunciados, hay una cantidad de vacíos, inconsistencias, ambigüedades, contradicciones, incluso en la propia Constitución; pero justamente las leyes existen

para desarrollar las disposiciones constitucionales, que son únicamente el marco jurídico dentro del cual se debe ceñir todo el ordenamiento jurídico. Con esta capacidad, el COOTAD, además como Ley Orgánica tiene todas las facultades para esclarecer, precisar, dilucidar y dar sentido a todas y cada una de las normas relacionadas con sus objetivos. Pero, por el contrario, ha introducido más confusiones que aclaraciones, como son las competencias exclusivas de gestión concurrente, tema que será tratado en el tercer capítulo de esta investigación.

En expresiones del profesor Verdesoto: “Las consecuencias buscadas por el neopopulismo con el COOTAD son desplazar la conflictividad social hacia la conflictividad territorial para lograr la equidad; y, fundamentalmente, cerrar el proceso de reforma del Estado para que los logros constitucionales se esterilicen cerrando la apertura territorial del Estado y reconvirtiendo a la descentralización en una pálida desconcentración” (2014: 479).

Para evitar generalizaciones de las decisiones políticas en ámbitos o aspectos diversos, es importante tener en cuenta la experiencia. Desde que el país inicia un sistema político democrático, después de la última dictadura, a partir de la Constitución de 1978, con la Ley General de Régimen Seccional de esa época, hasta la Constitución actual con toda la normativa concordante, se verifica el planteamiento del tratadista Fernando Carrión de que existe “(...) una concurrencia de poderes por cuanto no reconoce la heterogeneidad municipal, con lo que dan un trato igual a los diferentes municipios, acrecentando sus desigualdades y conduciendo a la multiplicidad de poderes locales” (1991: 23).

### **2.3 Reflexiones sobre el modelo constitucional de 2008 y la descentralización**

El estatismo y el hiperpresidencialismo que caracterizan a la Constitución de 2008 demuestran, en la práctica, que la autonomía de la descentralización que supuestamente se otorga a los GAD solo puede coexistir en el texto abstracto de la Constitución de la República, puesto que es inaplicable en la praxis.

Las contradicciones en el ordenamiento jurídico han desnaturalizado la figura de la descentralización del gobierno, más allá de la natural resistencia a concebirla en un

Estado unitario, lo que ha ocasionado la aplicación de políticas públicas no consecuentes e ilegítimas. Es importante también analizar que si bien una de las bondades de la descentralización, es acercar la autoridad a la sociedad, si esta presencia es omnímoda, hay que buscar mecanismos para que las minorías no carezcan de ese espacio en el ámbito político y en el de las instituciones públicas.

La descentralización, que por definición significa desligarse de competencias que anteriormente tenía el gobierno central, no tiene realización práctica en un sistema en el cual el hiperpresidencialismo está consagrado a nivel constitucional. Sin lugar a dudas, el exceso de poder que implica dicho fenómeno, se traduce en el acaparamiento de los espacios que corresponden a las demás funciones del Estado, lo cual anula la posibilidad de que los denominados GAD tengan posibilidad de ejercer sus cometidos y funciones. Por lo tanto, ese poder central se difunde a nivel local, pues quien domina directa o indirectamente las funciones en un Estado unitario, fácilmente puede imponer sus decisiones.

El patrimonialismo, fenómeno propio de los Estados totalitarios, es aquel en el cual el gobernante, aun elegido en las urnas, se apropia de la cosa pública, maneja el Estado como su patrimonio, su propio bien, lo que se trasluce no solo en las decisiones y actuaciones, sino hasta en las expresiones de quien considera que todo lo que compone la sociedad política, a saber, la conciencia ciudadana, la educación, las obras y servicios públicos, o en suma, el país entero, le pertenece sin normas que lo limiten (Arriola 2008).

La suma de todos los elementos detallados permite afirmar que la descentralización y sus objetivos, especialmente lograr la eficacia, la eficiencia, la participación ciudadana y la democracia, ceden cuando se acumula el poder en una función o en una persona con la complicidad del diseño constitucional, pero sobre todo institucional.

Cuando las normas técnicas y legales son manejadas por intereses creados de quien o quienes ostentan el poder, a efecto de construir una ilusoria democracia, estas son interpretadas conforme la voluntad del gobierno central, para lo cual se crean secretarías, consejos, comisiones, veedurías ciudadanas *ad-hoc*, para canalizar sus objetivos con ropajes de legalidad, valiéndose de que por principio todos los actos administrativos,

*erga omnes* o *inter partes*, gozan *per se* de dicho presupuesto, pero eso no conlleva necesariamente la legitimidad, tema que se trata en el siguiente capítulo.

## Capítulo III

### Estructura del Sistema Nacional de Competencias

Determinadas las nociones de Estado, gobierno y las formas de organización pública y sus interrelaciones; y realizada en el segundo capítulo, la concreción de la forma de gobierno descentralizada en Ecuador como Estado unitario a través de un recorrido histórico sobre la implementación y la aplicación de la descentralización, tomando como puntos de referencia la Constitución de 1998 y la actual, que entró en vigencia el 20 de octubre de 2008, permiten al lector familiarizarse con la aplicación de la teoría general del Estado en el Ecuador, país con *sui generis* peculiaridades, que durante la primera parte de esta disertación ha sido factible detectar falencias, ambigüedades y contradicciones al atribuir un régimen de autonomías, tanto políticas, económicas, fiscales, legislativas y administrativas propias de un Estado federal a un Estado unitario.

Las contradicciones doctrinarias que a *grosso modo* han sido expuestas en el marco conceptual de la tesis, evidentemente van a ir reflejándose durante el desarrollo de la misma, y en la medida en la que se profundice en la temática se podrán identificar con mayor exactitud aquellas inconsistencias de carácter legal, técnico, administrativo y económico que se producen desde la restringida “distinción” de la rica diversidad en las categorías de interculturalidad y plurinacionalidad de las comunidades, pueblos y nacionalidades reconocidas por la Constitución, pero que no logran comprender las localidades en su entorno; los aspectos socioculturales, idiosincrásicos, educativos, etcétera, que determinan los problemas y necesidades y que, por tanto, requieren de un tratamiento diferenciado.

Este tercer capítulo se enfoca en el Sistema Nacional de Competencias que prevé la Constitución de la República del Ecuador y que conlleva el estudio de su estructura, de la estrategia territorial y la articulación estatal en la que se desenvuelve; la planificación nacional que establece las directrices para los diferentes planes a nivel país y locales, como son el *Plan Nacional del Buen Vivir* y el Plan Nacional de Descentralización; de modo particular al órgano rector del sistema nacional, el CNC, y de los GAD, receptores de las transferencias de las competencias exclusivas, concurrentes, residuales y adicionales, cuya clasificación se explica al final del capítulo.



La interrogante que se busca responder es si el funcionamiento del Sistema Nacional de Competencias en la actualidad garantiza la implementación de un gobierno descentralizado, que a través de la transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales permita mejorar la prestación de servicios públicos y sirva como una herramienta para evitar los desequilibrios territoriales. Un papel preponderante es la clasificación y distribución de competencias que pueden y deben asumir los GAD, tema que no está bien desarrollado, al carecer de un marco referencial y de criterios obligatorios a los que debe ceñirse el CNC para la determinación del tipo de competencias que le corresponden a uno u otro GAD lo que aún se opera más por criterios políticos que de pertinencia.

Con este preámbulo, lo primero es identificar la génesis del Sistema Nacional de Competencias a ser estudiada, que se origina con la vigente Constitución de la República de octubre de 2008. El Título V de la Norma Suprema dedica cinco capítulos a la Organización Territorial del Estado, estos son: Principios generales, Organización del Territorio, Gobiernos Autónomos Descentralizados y Regímenes especiales, Régimen de competencias y Recursos económicos.

Como se mencionó con anterioridad, la Disposición Transitoria Primera de la Norma Suprema impuso al órgano legislativo emitir una ley que regule la descentralización territorial y el sistema de competencias. Es así como en el Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010 se publica el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Esta ley orgánica norma al régimen descentralizado que, de acuerdo a la Constitución, debe implantar un sistema obligatorio, equitativo y progresivo de aplicación para todos los niveles de gobierno, en busca de alcanzar la eficiencia y eficacia de la Administración pública bajo el presupuesto de que la proximidad de las autoridades con la población y sus necesidades exige y facilita una respuesta ágil, efectiva, eficaz y de calidad.

### 3.1 Sistema Nacional de Competencias

Después de esta introducción se inicia el capítulo con la definición que el COOTAD da al Sistema Nacional de Competencias como el:

(...) conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio de las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno guardando los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente<sup>54</sup>.

El incompleto concepto que figura en el Código, erróneamente trata al Sistema Nacional de Competencias como un conjunto aislado de componentes vinculados entre sí únicamente sobre la base del ejercicio de competencias entre niveles de gobierno. Minimiza el rol que la Constitución le confiere como parte estructural del Estado ecuatoriano que adopta una forma de gobierno descentralizado para la organización de la Administración pública, y como tal es un elemento constitutivo de la nación.

La descentralización es parte de la implementación de un nuevo ordenamiento territorial, cuyos objetivos son: acercar la Administración pública a sus administrados; buscar la equidad compensando los desequilibrios territoriales; contar con gobiernos locales capacitados y dotados de recursos suficientes para solventar las necesidades de la población bajo su circunscripción; garantizar el acceso universal a la prestación de servicios públicos con una gestión eficiente, eficaz, sostenida y sustentable a nivel local y nacional.

El Sistema Nacional de Competencias, conforme lo dictamina la Constitución, el COOTAD y las normas concordantes, no es un cúmulo disociado de políticas públicas, o de transferencias aleatorias de competencias. Por el contrario, es un conjunto integral y sistémico, planificado, a nivel nacional y local para instaurar esta forma de organización descentralizada de la Administración pública para el progreso de la gobernabilidad y democracia del país.

En palabras de una experta en el tema, se puede asegurar que: “La democracia es pluralismo, es rendición de cuentas, es renovación. Una democracia no puede quedarse

---

<sup>54</sup> COOTAD, Art. 108.

estancada en sus liderazgos. Cada gobierno hace una gestión específica...” (Ardaya 2016).

De conformidad con lo dicho, no es suficiente establecer mecanismos de articulación entre las instituciones, es necesario promover la interacción con la ciudadanía, que en su calidad de mandantes están en la obligación de ejercer un efectivo control social que vigile las actuaciones de las autoridades y funcionarios públicos, que se les exija rendir cuentas y transparentar su gestión, y en el supuesto de alguna irregularidad corresponde a las instituciones pertinentes determinar las responsabilidades civiles, administrativas y penales que correspondan.

La transferencia competencias del gobierno central a los gobiernos locales no solo amplía el alcance de su gestión, sino que a la vez fortalece a las autoridades reconociendo su calidad de actores protagónicos en el quehacer público local, con potestad decisoria para aplicar políticas públicas encaminadas a solventar las específicas necesidades de su población.

El nuevo ordenamiento territorial implica construir una fuerte vinculación y conexión del aparataje estatal en conjunto, bajo los principios de autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad. Desde este punto de vista, parece acertado haber creado un sistema nacional; sin embargo, su denominación de ‘Sistema Nacional de Competencias’ desvincula a la descentralización de todos aquellos aspectos que la conforman y que no están comprendidos únicamente en la transferencia de competencias<sup>55</sup>.

El territorio comprende el desarrollo histórico de las comunidades en función de las relaciones y vínculos de intereses comunes, generando una identidad y cultura propia. A lo largo del tiempo, la población -a través de los actores locales- ha buscado recursos para solventar sus necesidades, por tanto, es deber del Estado apoyar las iniciativas locales de inversión e incorporar a la agenda pública la planificación, formulación y

---

<sup>55</sup> La descentralización es una organización administrativa del Estado, por tanto implica una estructura y funcionamiento de la Administración pública en su conjunto, y no únicamente con relación a los niveles de gobierno locales, en la que se manejan postulados esenciales a su naturaleza, como son la autonomía-autarquía, el incremento de actores políticos, la promoción de la participación proactiva de la ciudadanía en los planes, los programas de aplicación de políticas públicas y en el control de la rendición de cuentas y transparencia de la gestión pública.

ejecución de políticas públicas diseñadas por los gobiernos subnacionales, a partir de la participación ciudadana; a más de la obligación del gobierno central de proporcionar los recursos y mecanismos necesarios para la gestión y ejercicio de las competencias que les corresponden a los GAD conforme a la Constitución y a la ley. Finalmente, la aprobación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial conforme a los lineamientos generales de la planificación nacional debe respetar las prioridades establecidas por la autoridad local y su autonomía para la generación de modelos eficientes para la prestación de servicios públicos.

A esto se refiere Prats cuando demuestra que la descentralización *per se* no garantiza necesariamente su eficacia y eficiencia, para ello el Estado debe aplicar políticas no de manera fragmentaria, sino con visión de conjunto. El mismo autor añade que

En este contexto surge el estudio de la red como un concepto capaz de dar cuenta de la complejidad de la realidad social y de buscar soluciones que optimicen los recursos disponibles en la gestión de las políticas sociales: la red es vista como un proceso creativo y poseedor de inventiva, opuesto a los procedimientos formales y rígidos que caracterizaban al modelo jerárquico burocrático de la “vieja gestión pública” (Saidón, 1994). De ahí que también se diga que la descentralización y la intersectorialidad al promover la transferencia del poder hacia los que utilizan los servicios, impulsarían la innovación en la gestión pública (Montecinos, 2005: 79).

Toda vez que el territorio es complejo y versátil, en continua transformación, del mismo modo la estrategia ha de ser capaz de responder a esa realidad y, sobre todo, debe incorporar permanentemente las aportaciones de los actores institucionales y de la ciudadanía, que son el fundamento y fin para quienes se trabaja.

Antonio Vázquez comenta que, para quienes manejan esta teoría, “(...) la estrategia más eficaz sería instaurar un modelo de desarrollo autónomo que movilizase el potencial de desarrollo existente en el territorio” (2007: 89). Apuntalando lo dicho, cabe otra reflexión: “La política económica, especialmente productiva, y la política social tienen el reordenamiento territorial-como en toda la gestión del territorio-un canal óptimo para la búsqueda de sus objetivos, adecuados a las competencias de cada unidad nacional” (Verdesoto, 2009: 41).

Di Pietro, refiriéndose al desarrollo local, sostiene que: “Lo local es un concepto relativo a un espacio más amplio. No puede analizarse lo local sin hacer referencia al

espacio abarcador en el cual se inserta (municipio, departamento, provincia, región, nación). Actualmente se juega con la contraposición local/global, mostrando las paradojas y relaciones entre ambos términos” (2016: 13).

En el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015 se recoge que uno de los ejes de la Constitución de Montecristi es la recuperación de la capacidad planificadora del Estado en todos sus niveles<sup>56</sup>, por lo que se determina que el Plan Nacional de Desarrollo sea el instrumento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, para coordinar el ejercicio de las competencias exclusivas entre los distintos niveles de gobierno<sup>57</sup> para asegurar que: “(...) el esfuerzo institucional del Estado en su conjunto se oriente a la consecución de los objetivos nacionales de desarrollo, en el marco de un Estado unitario que se administra descentralizadamente y en el que los gobiernos locales están dotados de autonomía política, administrativa y financiera en los términos establecidos en la Constitución y la ley”<sup>58</sup>.

No obstante, la reorganización territorial del Estado, utilizando como justificativo que su finalidad es acortar las brechas e inequidades socioeconómicas con una adecuada distribución de recursos, reemplaza la aplicación de los mecanismos locales que a la par promueven el desarrollo productivo en la redistribución subnacional. Por lo tanto, siendo consecuentes con sus propias afirmaciones, se deben incentivar las capacidades locales y fomentar la anhelada sinergia con la construcción de relaciones equitativas entre todos los actores, que no es un privilegio del gobierno central.

La redistribución, bajo ningún concepto puede entenderse como la repartición igualitaria de los recursos producidos entre los territorios, este proceder atenta contra la democracia, conlleva el resquebrajamiento de la gobernanza como proceso de interacción entre los actores estratégicos, afecta gravemente a la gobernabilidad y a las relaciones interinstitucionales entre los niveles de gobierno.

La gobernabilidad implica que el sistema sociopolítico sea capaz de gobernarse a sí mismo dentro de una estructura en la que confluyen otros sistemas, lo que fortalece a la

---

<sup>56</sup> Plan Nacional para el Buen Vivir, Objetivo 11.

<sup>57</sup> Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 280.

<sup>58</sup> Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 238 y COOTAD, Art. 5.

Administración pública, que está regulada por normas predeterminadas. Bajo estas condiciones, se puede hacer realidad la expresión de Prats cuando afirma: “(...) a mayor Gobernabilidad mayor capacidad institucional de satisfacción de necesidades” (Jaramillo 2011).

En resumen, tomando las palabras de Verdesoto:

La descentralización es, en esencia, una nueva organización institucional nacional y subnacional<sup>59</sup> que persigue objetivos como los mencionados -especialmente la redistribución desde la perspectiva territorial<sup>60</sup> para lo cual debe organizar el cumplimiento de objetivos particulares de los territorios<sup>61</sup> (...) La gobernabilidad política y la gobernanza territorial son objetivos centrales de la descentralización. (...) Para que la gobernabilidad política y la gobernanza territorial puedan ser aseguradas/robustecidas por el proceso de descentralización, es preciso que estimule a la formación de acuerdos institucionales territoriales, que permitan la intervención de los gobiernos subnacionales. Los acuerdos institucionales territoriales deben facilitar un funcionamiento legítimo, legal y eficiente de las instituciones, el acatamiento normativo y el funcionamiento democrático de los liderazgos, acompañados, todos ellos por formas adecuadas de participación ciudadana<sup>62</sup>, control social y rendición de cuentas (2009: 44-45).

La descentralización es una moneda de dos caras, por una parte está el gobierno central, cuyo deber es conformar una administración pública descentralizada en la que se respete la autonomía local que cabe en un Estado unitario, sin crear falsas expectativas por el propio desconocimiento del legislador, pero que no deslinda de responsabilidad a los decisores políticos de generar verdaderos y efectivos cauces para la participación de todos los actores, especialmente los usuarios y a los GAD, en el diseño, elaboración, implementación, ejecución y retroalimentación de las políticas públicas, en orden a los intereses de sus representados.

La otra cara es la Administración pública subnacional que, si además de estar bien gestionada recibe todos los recursos que le corresponden por parte gobierno nacional, se lograría un fuerte impulso al desarrollo local, regional y nacional, porque el

---

<sup>59</sup> Podría afirmarse que la organización institucional subnacional nueva es gubernamental y social, cuyo acoplamiento busca acuerdos sociales y de gestión, así como un procesamiento democrático de las decisiones y demandas.

<sup>60</sup> Equivocadamente, nuevos ideólogos de la lucha de clases han tratado de reemplazarla –como la versión contemporánea- con la lucha entre territorios –o más específicamente entre el centro y la periferia- como nueva forma de lucha por la apropiación del excedente.

<sup>61</sup> Cada territorio tiene vocaciones y recursos particulares, historias e idiosincrasias, formas de organización local y diversidades étnico-culturales, que solamente juntas y en respeto de sus construcciones de largo plazo, dan sostenibilidad al desarrollo.

<sup>62</sup> Participación social complementaria a la participación política.

crecimiento y la mejor calidad de vida de una población beneficia e incentiva a otros niveles de gobierno. La moneda necesita de sus dos caras, sabiendo que estas están intrínsecamente unidas la una a la otra<sup>63</sup>. Bajo esta lógica, se manifiesta que:

El principal componente del diseño constitucional y del subsecuente diseño normativo es la probidad y pertinencia para asumir, con responsabilidad, al proceso de descentralización. El nivel nacional suele escabullirse de la definición precisa de roles y responsabilidades en la descentralización, por lo que generalmente la norma no plantea sus atribuciones y deberes frente a la descentralización. También los roles y responsabilidades de los niveles subnacionales suelen camuflarse en una mal entendida autonomía subnacional, que se confunde en patente de cualquier acción y gasto público (Verdesoto, 2009: 46).

Para el profesor Fernando Carrión: “La descentralización es un proceso que forma parte de la reforma del Estado y de la sociedad en tanto profundiza la democracia, mejora la gobernabilidad y auspicia el desarrollo económico. La reforma del Estado incorpora el criterio de la democracia territorial, propio de la descentralización, con el fin de permitir una real reforma de la articulación del Estado y la sociedad civil” (2003: 110).

A continuación, el mismo autor enumera varias características de la descentralización, que se resumen en las siguientes:

- Es un proceso largo, diverso, integrador, en constante redefinición, el cual se debe tomar en cuenta la baja capacidad técnica y política de los niveles locales para asumir las competencias.
- Es complejo por la actuación de múltiples actores que, tras procesos de concertación, deben llegar a consensos que beneficien a todos niveles de gobierno, ya que las decisiones unilaterales son una muestra de centralización.
- Es un proceso histórico-cultural, nacional y regional en el que se combinan identidades específicas que deben respetarse durante todo el proceso; más aún tratándose de una reorganización de la sociedad y el Estado.
- (...) es un proceso holístico que no resuelve todo, pero (...) restringirla a un solo ámbito puede conducir a situaciones de mayor centralización o a asimetrías... (2003: 111).

Uno de los caracteres que también se le otorga la descentralización en la misma obra es ser un proceso de ida y vuelta, para lo cual toma como ejemplo la necesidad de que las ciudades grandes se descentralicen en su interior y las pequeñas se agrupen en

---

<sup>63</sup> Dentro de lo que cabe el dicho popular: “La cara se lava con las dos manos”.

instancias superiores y formen asociaciones y mancomunidades de manera que ganen en escala<sup>64</sup>.

Al respecto el profesor Verdesoto señala que:

Los objetivos de la descentralización se remiten al desarrollo territorial como parte del desarrollo nacional, el diseño de instituciones de gobierno que permitan el procesamiento de diferencias y conflictos, así como la aplicación de la política pública, y la gestión del territorio, que incluye al ordenamiento territorial. La perspectiva básica es la equidad, la productividad y la competitividad de los territorios para fortalecer a la democracia y a la unidad del Estado ecuatoriano (2009: 42).

Esta idea se complementa perfectamente al considerar la diversidad del desarrollo competitivo territorial, y se comprende el hecho de que es en el plano territorial donde estas heterogéneas intervenciones pueden potenciarse (Chiriboga 2011).

Tomando en consideración las evidentes diferencias que existen entre el Ecuador como Estado unitario con gobierno descentralizado y el gobierno español, que tiene una forma mixta de comunidades autónomas, se podría aplicar que:

Esta adecuación lleva implícito un tratamiento individualizado de los problemas de cada territorio y de sus propuestas de solución, evitando la aplicación uniforme de fórmulas estandarizadas; tratamiento del que se deriva un enfoque integrador de las distintas políticas sectoriales (infraestructuras, promoción económica, medio ambiente, bienestar social, etc.). Igualmente, estas nuevas concepciones abren la vía para mejorar los cauces de participación pública en los procesos de gestión territorial, al acercar el tratamiento de los problemas a la ciudadanía afectada y a los agentes públicos y privados locales (a través, por ejemplo, del impulso a las redes de cooperación territorial a nivel local o subregional) (Fernández Tabales, Pedregal Mateos, Rodríguez Mateos y Pita López, 2009: 164).

Sin embargo, el proceso de reordenamiento territorial en el Ecuador está lejos aún de alcanzar el mencionado desarrollo, sin que se pueda considerar como una justificación, la novedad del sistema, toda vez que han transcurrido ocho años desde la publicación y vigencia de la actual Constitución de 2008.

---

<sup>64</sup> Frente a esta última caracterización se deberían, como primera instancia, diseñar estímulos financieros, técnicos y tecnológicos; en otras palabras, fortalecer institucionalmente a los GAD antes de que se vean obligados a formar mancomunidades y consorcios, únicamente porque en ese tipo de asociaciones no es fácil que se vean representados todos los actores, y menos aún que las políticas públicas adoptadas cubran a cabalidad las específicas necesidades de cada cantón, aun siendo emergentes para cierto nivel de gobierno local, pero que debe sujetarse las prioridades de la mayoría.



La última referencia al país se debe a que uno de los motivos que imposibilitan poner en práctica la teoría es que está formulada precisamente con esquemas más cercanos a Estados federales y a comunidades autónomas como las del Estado español, resultan incompatibles con la forma de Estado y gobierno del Ecuador. Si bien las formas de organización son moldeables a las características y circunstancias de distintas realidades, no se puede pretender imponerlo forzando su propia naturaleza, esos elementos esenciales que lo conforman.

### 3.1.1 Articulación estatal

Con lo explicado, es fundamental la convergencia de una definida coordinación y articulación estatal para la aplicación de políticas públicas con fundamentos teóricos y técnicos que configuren planes y programas en servicio de la ciudadanía y la búsqueda del bien común.

La publicación de SENPLADES, Territorio y Descentralización. Transferencia la competencia tránsito, transporte terrestre seguridad vial, el tercer capítulo inicia así:

La transferencia de competencias en el proceso de descentralización en el país implica la articulación interinstitucional de varias entidades del nivel central de gobierno, lo cual es coordinado por SENPLADES, dada su función de coordinar (sic) con el sector público los procesos de descentralización, en función del Plan Nacional de Desarrollo<sup>65</sup> y por el CNC como organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias, el cual está integrado por los delegados del Gobierno Central y Gobiernos Autónomos Descentralizados (2012: 19).

El texto citado “interpreta” indiscriminadamente las disposiciones de la Norma Suprema, su sentido y coherencia. La Constitución ordena la creación de una ley orgánica que regule el régimen territorial bajo un Sistema Nacional de Competencias de carácter obligatorio y progresivo, y que además defina las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

En concordancia con lo dicho, la ley orgánica de la materia, el COOTAD, define a la descentralización como: “(...) la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias...”<sup>66</sup>; y al Sistema Nacional de Competencias como: “(...) el

---

<sup>65</sup> Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Art. 26, numeral 12.

<sup>66</sup> COOTAD, Art. 105.

conjunto de instituciones, planes, políticas, programas y actividades relacionados con el ejercicio las competencias que corresponde a cada nivel de gobierno...”<sup>67</sup>; para finalmente determinar al Consejo Nacional de Competencias como el organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias, que entre sus funciones están: “a) Cumplir y hacer cumplir las disposiciones constitucionales y legales que rigen el Sistema Nacional de Competencias; b) organizar e implementar el proceso de descentralización; (...) aprobar el plan nacional de descentralización diseñado con la participación de todos los niveles de gobierno ...”<sup>68</sup>.

De las normas señaladas, la Constitución y el COOTAD, no existe duda legal respecto a que al organismo que le corresponde implementar la descentralización es al CNC, lo que también explica la integración paritaria del mismo con la representación en igual número tanto de representantes del gobierno central como de los GAD. Sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo, los planes nacionales del buen vivir y, en definitiva, la función ejecutiva, deciden que una de sus secretarías nacionales, específicamente SENPLADES, debe coordinar los procesos de descentralización con el sector público, dejando al CNC las relaciones del gobierno central con los niveles de gobierno locales.

Más allá de la jerarquía que se le otorga y que, efectivamente, en la práctica tiene SENPLADES sobre el CNC, crea una primera insalvable confusión al pretender que coexistan dos instituciones encargadas a la vez de la coordinación y articulación interinstitucional para la descentralización. No obstante, SENPLADES maneja conceptualmente la articulación, mientras que en la página web del CNC, medio de comunicación oficial de la institución, en la pestaña que lleva el nombre de: “Articulación territorial y resolución de conflictos”, cuyo título crea una incompatible relación entre la coordinación que debe darse interinstitucionalmente a todo nivel, con la capacidad administrativa del pleno del Consejo Nacional de Competencias para dirimir un conflicto competencial entre niveles de gobierno; pero lo que trastorna cualquier planteamiento teórico o práctico es que el contenido del enlace es exactamente el siguiente:

---

<sup>67</sup> COOTAD, Art. 108.

<sup>68</sup> COOTAD, Art. 117.

#### Articulación territorial y resolución de conflictos

La Constitución de la República y el Código Orgánico de Organización, Territorial Autonomía y Descentralización (COOTAD), prevén la facultad de los gobiernos autónomos descentralizados del país de agruparse para mejorar la gestión de sus competencias, favorecer sus procesos de integración, garantizar el cumplimiento de las competencias concurrentes y la prestación de los servicios públicos; en ese contexto encontramos dos formas de mancomunamiento:

##### 1.- Mancomunidades

Una mancomunidad es la agrupación de dos o más gobiernos autónomos descentralizados del mismo nivel de gobierno, ubicados geográficamente de manera contigua.

##### 2.- Consorcios

Es la agrupación de dos o más gobiernos autónomos descentralizados de distintos niveles de gobierno o que no fueren contiguos.

Para la legalización de una mancomunidad o consorcios, de acuerdo con la normativa vigente, el representante del gobierno autónomo descentralizado, solicitará al Consejo Nacional de Competencias, la inscripción en el Registro de Mancomunidades y Consorcios, acompañando para ello, la publicación en el Registro Oficial, de las resoluciones y el convenio (Consejo Nacional de Competencias 2016).

Es posible comprobar durante la navegación en el sitio web, que no es un error informático, de ubicación o de denominación, es desconocimiento del órgano rector. Mientras SENPLADES determina que la articulación supone relaciones interinstitucionales de distinto tipo y categoría, en función de que: “Las competencias deben ser gestionadas como un sistema integral, cuyo ejercicio implica una gestión solidaria y subsidiaria entre los niveles de gobierno y una adecuada coordinación interinstitucional” (2012: 19).

La terminología citada se adecua al significado y aplicación de las políticas públicas territoriales y de gestión local que se atribuye a la articulación entre los diferentes niveles de gobierno, además de las necesarias relaciones interinstitucionales.

Con estos antecedentes, se entiende por qué SENPLADES, como parte de su misión, visión y valores se autoerige en la entidad a la que corresponde hacer efectivos los componentes de la descentralización (2016). Para lo cual deben definir los procesos metodológicos para la formulación de los lineamientos estratégicos de la política pública para las entidades rectoras y los lineamientos territoriales a nivel sectorial, considerando la funcionalidad de los elementos operativos del proceso (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2009).

Los indicadores que se utilizan para el efecto son: la normativa; las relaciones interinstitucionales horizontales, verticales y transversales; la capacidad y organización interna; la suficiencia fiscal financiera y el talento humano capacitado.

De igual forma, le corresponde a SENPLADES establecer los objetivos y las políticas estratégicas para encauzar la inversión pública, fomentar la democracia y la participación ciudadana, promoviendo la transparencia en la gestión pública y la capacidad de respuesta de la Administración pública.

En un artículo publicado por Marsiglia, trata a la articulación como una acción de unión y vínculo entre varios actores para coordinar y cooperar en objetivos comunes, en base al respeto y garantía de los intereses de las partes, cuyo compromiso e institucionalización se formaliza jurídicamente. Este concepto, aplicado a las políticas públicas y a la toma de decisiones colectivas, para el autor:

En este sentido, la articulación de actores para el desarrollo local podría definirse como un proceso por el cual se establecen relaciones permanentes entre los actores-agentes de desarrollo de un territorio, en función de la búsqueda de objetivos comunes que trascienden los intereses particulares o sectoriales, sin anularlos, aunque puestos en situación de cooperar. Implica la identificación del interés o del bien común, lo que se puede lograr en base a instancias de negociación, donde se establecen reglas de juego, en un marco de relaciones de poder que admiten cierta flexibilidad y que pueden cambiar en el tiempo (Marsiglia, 2013: 4-5).

Un componente incorporado a la articulación y a la coordinación es la cohesión territorial, que es el respeto y protección de las costumbres, cultura e historia de cada localidad, pero aunadas en un territorio que les es común, la nación.

La cohesión territorial, en un artículo de Fernández Tabales, y otros, se define:

(...) como un principio para las actuaciones públicas encaminadas al logro de objetivos como crear lazos de unión entre los miembros de una comunidad territorial (cohesión social) y favorecer su acceso equitativo a servicios y equipamientos (equidad/justicia espacial), configurar un auténtico proyecto territorial común (identidad) partiendo del respeto a la diversidad y a las particularidades, articular y comunicarlas distintas partes del territorio y romper las actuales tendencias hacia la polarización y desigualdad entre territorios (de la Unión Europea o de España) aprovechando las fortalezas y rasgos inherentes de cada uno de ellos. Se trata, además, de buscar la cohesión o coherencia interna del territorio, así como la mejor conectividad de dicho territorio con otros territorios vecinos (2009: 159).

Una planificada coordinación y articulación interinstitucional no solo permite un buen funcionamiento sistémico de la Administración pública, si no que origina la integración y cohesión territorial, que tiene que ser vista en conjunto, puesto que si bien es necesario incorporar a los niveles de gobierno, estos deben ser comprendidos en su localidad y no como piezas aisladas o partes del territorio a las que se ubica como si se tratase de un rompecabezas y no como una sola nación, que no es el resultado de la suma de sus partes.

### 3.1.2 Agendas zonales y estrategia territorial

Entre los instrumentos creados por SENPLADES para implementar las políticas nacionales en el territorio bajo criterios y lineamientos comunes para la territorialización de la acción pública conforme a las prioridades nacionales, están las agendas zonales, que coordinan la presencia del Estado y sus intervenciones en cada zona de planificación, jerarquizando programas y proyectos sectoriales para hacer más eficiente la acción del Estado. Su objetivo es entrelazar las actividades desconcentradas del gobierno central con los GAD y determinar su conexión al plan nacional.

Tanto el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 como el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, periodos entre los cuales se desarrolla el Plan Nacional de Descentralización vigente 2012-2015, coinciden en:

La Construcción de un nuevo modelo de Estado con énfasis en estructuras zonales desconcentradas, comprende cuatro grandes desafíos: la territorialización de la política pública para atender necesidades específicas de los distintos territorios; planificar y ordenar el uso y ocupación del territorio; reconocer y actuar para fomentar dinámicas territoriales que aporten a la concreción del Plan Nacional para el Buen Vivir, PNBV, y fomentar el desarrollo endógeno, **y propiciar una nueva estructura administrativa que articule la gestión de las intervenciones públicas zonales** (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2009). (Énfasis agregado).

En el primer párrafo se define a las agendas zonales como instrumentos de coordinación de la presencia del Estado y sus intervenciones en cada zona, jerarquizando programas y proyectos sectoriales para hacer más eficiente la acción del Estado, lo que implicaría que las agendas zonales sustituyen las competencias de los gobiernos subnacionales, so pretexto de ser instrumentos del Estado. Acerca de esta afirmación, es necesario caer en la cuenta de la intencionada y reiterada

utilización del término Estado, que en un sistema presidencialista como el del Ecuador lo regenta el primer mandatario, que según el mandato constitucional es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la Administración pública<sup>69</sup>. En este caso no se hace referencia alguna a los GAD, que son los llamados a hacer más eficientes los servicios públicos, diseñando programas y proyectos sectoriales con la respectiva articulación interinstitucional y acorde a la planificación nacional.

A esto se suma lo expuesto en el siguiente acápite sobre la convergencia unánime de los planes nacionales del buen vivir y el mentado plan nacional de descentralización en la construcción de un modelo de Estado con énfasis en estructuras zonales desconcentradas, y pasa a detallar los objetivos de dicho planteamiento que finalizan con “(...) propiciar una nueva estructura administrativa que articule la gestión de las intervenciones públicas zonales”.

Como se dejó claramente establecido en el primer capítulo de esta investigación, no son análogas bajo ningún concepto la desconcentración y la descentralización, puesto que la primera es la transferencia temporal del ejercicio de una o más facultades de una competencia a un órgano jerárquicamente inferior, adscrito al principal, que mantiene la titularidad de la competencia. En consecuencia, es inusitado e incoherente que el propio Plan Nacional de Descentralización violente la razón de ser, el sentido y las características de la organización administrativa descentralizada.

Esta iniciativa de construir un modelo de Estado con zonas desconcentradas que propicien una nueva estructura administrativa, acomete una empresa absolutamente opuesta a los elementos constitutivos del Estado y a sus principios fundamentales, atenta contra la Constitución y el ordenamiento jurídico vigente. Sobra decir que la implantación del reordenamiento territorial, al que debería estar avocado todo el aparataje estatal (puesto que la temática no se limita al territorio, entendido como zona geográfica) tiene como finalidad implementar un gobierno descentralizado, esta es la organización administrativa que adoptó la Asamblea Constituyente de 2008.

Con este propósito se crea todo un Sistema Nacional de Competencias, cuya estructura se examina a continuación, cuyo órgano técnico y rector del mismo, el

---

<sup>69</sup> Constitución del Ecuador, 2008, Art. 141.

Consejo Nacional de Competencias, se conforma paritariamente con representantes del gobierno central y de los GAD. Como empieza a vislumbrarse, y quedará en evidencia durante el desarrollo de este capítulo, se crean mecanismos, instrumentos, herramientas e incluso instituciones que van superponiendo las decisiones del gobierno central a los niveles de gobierno locales, que no están debidamente representados en el CNC, entidad que su vez está supeditada a SENPLADES, por el simple hecho de que su máxima autoridad, el Secretario Nacional, representante del Presidente de la República, preside el pleno del Consejo Nacional de Competencias con voto dirimente, mientras que el Secretario Ejecutivo del CNC, únicamente da fe de los acuerdos y resoluciones y se encarga de la organización institucional.

Es así, como usando distintas entelequias que tengan la apariencia de una rigurosa utilización de los espacios institucionales y de herramientas jurídicas que propicien espacios de reflexión y diálogo para la sostenibilidad, defensa y retroalimentación del proceso, y que permita incorporar a todos los decisores políticos<sup>70</sup>, como dice retóricamente el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015, se busca: “Recuperar el Estado y su rol planificador, rector, gestor, distribuidor y redistribuidor fue también vital para garantizar y abrir espacio a la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades en la formulación, la ejecución, la evaluación y el control de las políticas públicas y servicios públicos...” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2012: 63).

La creación de las agendas zonales también contraviene uno de los principios intrínsecos a la naturaleza de la Constitución, que es la perennidad, su duración en el tiempo. La propia Carta Magna establece como procedimiento excepcional para: “La enmienda de uno o varios artículos de la Constitución que no altere su estructura fundamental o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifica el procedimiento de reforma de la Constitución, se realizará: La disposición constitucional es diáfana, y como más adelante señala, si se pretende reformar alguno de los principios fundamentales se debe convocar a una consulta popular para instaurar una Asamblea Constituyente<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> SENPLADES, *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015*, p. 63.

<sup>71</sup> Constitución del Ecuador, 2008, Art. 441.

Como se determinó al inicio de esta investigación, uno de los elementos constitutivos del Estado ecuatoriano que adoptó la Asamblea Constituyente en el 2008 fue el gobierno descentralizado como forma de organización de la Administración pública. La descentralización no se limita a transferir competencias del órgano central a los niveles de gobierno locales, sino que busca su fortalecimiento político, otorgándoles autonomía política, administrativa y financiera por disposición constitucional para que las autoridades más cercanas a la población sean verdaderos decisores de las políticas públicas aplicables en el ámbito de sus competencias y dentro de su circunscripción.

La descentralización es decisiva para la democracia al garantizar el derecho y la capacidad de los GAD para manejar la gestión administrativa, financiera, organización interna y el ejercicio de las atribuciones bajo su responsabilidad, dentro del marco jurídico y en beneficio del bien común. Esto supone un respeto total y absoluto, que impide cualquier tipo de influencia, manipulación y menos aún injerencias coactivas o coercitivas.

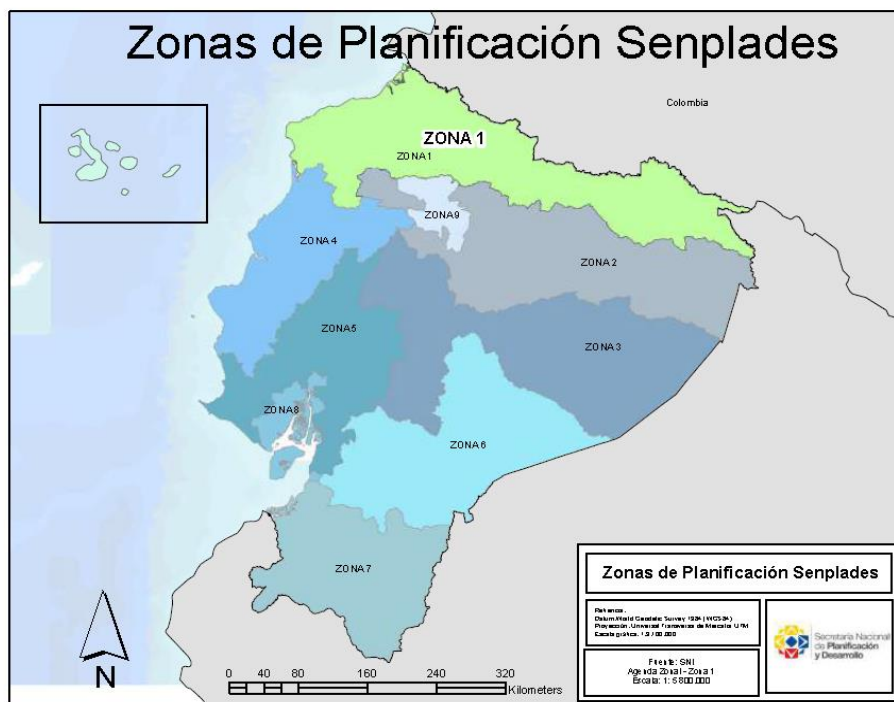
No obstante, se diseñan mecanismos, instrumentos, herramientas, etcétera, que crean barreras para la gestión, planificación y actuación autónoma de las atribuciones de los GAD, socavando su ejercicio independiente dentro del ámbito que les corresponde, y asfixian a todo el Sistema Nacional de Competencias porque finalmente se imponen las políticas públicas desde el gobierno central.

Uno de las dificultades detectadas es la desproporcional división política y administrativa en un país con la dimensión y densidad poblacional que tiene el Ecuador (regiones, provincias, cantones, juntas parroquiales y regímenes especiales). De aquí surgen las inequidades territoriales que se quieren enfrentar con la implantación del Sistema Nacional de Competencias; pero, por otro lado, se conforman agendas zonales que agudizan la problemática con una nueva segmentación administrativa, que además duplica y superpone funciones.



Gráfico 4. Zonas de planificación de SENPLADES

Mapa 1. Zona de Planificación 1- Norte



Fuente y Elaboración: Senplades, 2014

Fuente: SENPLADES

En los documentos publicados por SENPLADES se manifiesta una firme decisión de afianzar una red policéntrica y complementaria de la sociedad en localidades afines, y **dotar de los recursos endógenos necesarios, de infraestructuras e instalaciones físicas que posibiliten la prestación de servicios, además de brindar asesoramiento para su adecuada conservación y sostenible utilización** (énfasis agregado). Esta dotación de recursos es una exigencia constitucional dirigida a los GAD, que no se cumple, y a la que no pueden superponerse coyunturales estructuras administrativas diseñadas por gobiernos temporales.

La visión de conjunto que tiene el Ejecutivo de las cuatro regiones del país le facilita<sup>72</sup> establecer una escala de prioridades a las situaciones adversas que enfrentan las diversas comunidades multiétnicas y pluriculturales y enfocar sus esfuerzos a la existente división político-administrativa, que además cuenta con varios niveles de gobierno, a

<sup>72</sup> En el caso específico de esta investigación, la competencia de tránsito.

fin de aplicar políticas públicas nacionales, consecuentes para el desarrollo y progreso de la sociedad, sin la necesidad de acrecentar el aparato estatal.

No obstante que la articulación territorial forma parte sustancial del Plan Nacional de Descentralización aprobado por el pleno del CNC<sup>73</sup>, que incluye los mecanismos de coordinación y equidad, estos se han reducido a un conjunto de actividades técnicas y logísticas mediante las cuales las entidades que dependen directa o indirectamente de la función ejecutiva establecen los criterios, parámetros y lineamientos técnicos que delimitan las atribuciones de los GAD, que deben sujetar su planificación, formulación de proyectos, la realización de convenios específicos y la conformación de mancomunidades y consorcios, a la aprobación de SENPLADES a través del Consejo Nacional de Competencias<sup>74</sup>.

La complementariedad entre el gobierno nacional y los GAD es entendida y aplicada como un reconocimiento de la rectoría nacional del gobierno central. Esta recuperación del poder del gobierno central define la planificación nacional, la regulación de los procedimientos, el financiamiento territorial sobre la base de un costeo competencial, el seguimiento y evaluación del proceso, con la capacidad inclusive de intervenir a los GAD, reflejando el modelo estatista que le caracteriza, conforme lo demostrado en el segundo capítulo de esta investigación.

El segundo instrumento creado por SENPLADES como complemento al Plan Nacional de Desarrollo para implementar la descentralización, es la Estrategia Territorial Nacional, que supone la coordinación y armonización entre el gobierno central y los GAD para la articulación de los procesos de planificación territorial en el ámbito de sus competencias<sup>75</sup>.

La estrategia territorial nacional es definida por SENPLADES como:

(...) el conjunto de criterios y lineamientos que articulan las políticas públicas a las condiciones y características propias del territorio, que constituyen referentes importantes para la formulación e implementación de políticas sectoriales y territoriales, en

---

<sup>73</sup> Se ha comprobado que las decisiones políticas se acuñan en un solo actor, el primer mandatario, mediante su delegado, el Presidente del Consejo Nacional de Competencias

<sup>74</sup> Como se ha demostrado, las políticas para la descentralización provienen de un solo actor, el primer mandatario, a través de sus delegados.

<sup>75</sup> Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), Art. 10. Registro Oficial, Suplemento n.º 306 de 22 de octubre 2010.

concordancia con los objetivos y metas definidas en el Plan y es, adicionalmente, un instrumento de coordinación entre niveles de gobierno que debe ser complementado con procesos de planificación específicos en cada territorio (2009: 89).

La estrategia territorial nacional como parte del proceso operativo para la implementación del nuevo ordenamiento determina los ámbitos de acción, los criterios, lineamientos y pautas para la consecución de políticas diseñadas conforme las características, situación y desarrollo, lo que conlleva asimilar los comportamientos sociales, su geografía y el estado de protección y conservación del patrimonio natural y cultural; además de la infraestructura, equipamiento y tecnologías de la innovación con las que cuentan las instituciones públicas de cada localidad.

La estrategia territorial debe emplazar la aplicación de políticas públicas en función de las circunstancias propias de cada zona, identificando las necesidades de los habitantes de los diferentes recintos. De esta manera, el conocimiento del entorno facilita la planificación, implementación y ejecución de planes y programas acordes a las reales condiciones de cada localidad, que constituye una de las metas para el bienestar de todos los segmentos de la población.

El ejercicio de las competencias se debe realizar bajo los principios de solidaridad y subsidiariedad entre los diferentes niveles de gobierno, lo cual obliga a una adecuada coordinación interinstitucional<sup>76</sup>. El Plan Nacional de Descentralización reconoce que debe existir una relación de complementariedad para gestionar las competencias, siendo necesario establecer una apropiada articulación en cuanto al grado de participación y entrelazamiento entre los organismos públicos; en este caso, de las entidades del gobierno central con los niveles locales de gobierno.

Así también, es imperativo garantizar la estructura institucional y organizativa de los niveles locales, respetando su autonomía en la aplicación de políticas públicas para la distribución equitativa del poder y los recursos nacionales bajo el principio de subsidiariedad: “(...) que privilegia la gestión de las competencias por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, por lo cual la revisión de los recursos

---

<sup>76</sup> COOTAD, Art. 128.

de la competencia, deberá considerarse aspectos sectoriales y territoriales” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2012: 37).

Por tanto, el diseño de la estrategia territorial debe fundamentarse en saberes científicos sociológicos, antropológicos, culturales, entre otros, que más allá de la circunscripción y jurisdicción que delimitan los territorios, comprendan las peculiaridades de cada agrupación desde una perspectiva global y sectorial sobre su naturaleza, así como de los elementos de producción, económicos, históricos, políticos, etcétera, que sirven para establecer los nexos que tienen en común las localidades.

Los postulados teóricos están muy bien expuestos, porque presentan la compleja realidad territorial en su conjunto y, por otra parte, la necesidad de la localidad de “hacerse” a las especificidades de cada comunidad para generar desde allí su desarrollo y proyección.

La bibliografía del país, efectivamente, recoge estas teorías por especialistas, académicos, instituciones públicas y privadas vinculadas a la territorialidad, las que se han desarrollado con profundidad científica. La producción literaria gubernamental es abundante, con la publicación de artículos, guías metodológicas y documentos de todo tipo que superan con creces a los planes y programas que se materializan.

Inclusive los planes del buen vivir o los planes de desarrollo para cada periodo, que marcan las políticas públicas y la planificación nacional, no han logrado ejecutarse en un porcentaje satisfactorio. Uno de los motivos que se puede concluir de este estudio es que el diseño y ejecución de las políticas públicas se da a nivel macro, siendo sustancial la concreción de medidas encaminadas a fortalecer los GAD y, sobre la base del consenso a nivel meso, dichas políticas deben originarse.

Como sostiene otro autor:

(...) la capacidad de integrar las políticas meso y macro depende de la existencia de toda una serie de estructuras políticas y económicas y de un conjunto de factores socioculturales y patrones básicos de organización (nivel meta). Por tanto, la competitividad a nivel territorial es el producto de un entorno donde se crean y mantienen las condiciones para que el esfuerzo competitivo se produzca, entorno que no puede improvisarse sino construirse (Calderón Vásquez 2008).

### 3.1.3 Planificación nacional

Con la articulación de las entidades públicas vinculadas y una estrategia territorial definida, empieza a la par un factor de importancia capital para la implementación del nuevo ordenamiento, la planificación nacional. Del modelo que se diseñe para el desarrollo de los procesos depende la consecución de los objetivos y metas trazados, que, tomando en cuenta los planes locales, se integren con las políticas a nivel nacional.

Para lograr dicha incorporación, a las autoridades de los GAD les corresponde priorizar las necesidades y problemas que afecten en mayor medida a la población, plantear las acciones que consideren pertinentes para solventarlos y -con tesón- hacer cumplir los preceptos constitucionales y formar parte activa con el gobierno central durante toda la elaboración de las políticas públicas; esto es (lo más importante para los GAD), incorporar la problemática local en la agenda pública, ser parte del diseño, elaboración, implementación, ejecución, seguimiento, evaluación y retroalimentación de la descentralización y, específicamente, la transferencia de competencias que les corresponde asumir.

No es tarea fácil la que tienen por delante las autoridades de los GAD, pues a pesar del espíritu del texto constitucional y de algunas normas concordantes, se han mencionado disposiciones contradictorias, legales e incluso infralegales, llegando al absurdo de que a través de actos administrativos se produzcan inobservancias al ordenamiento jurídico, en otras palabras, que el orden administrativo se superponga al orden constitucional, lo que implica que decisiones políticas coyunturales de actores temporales, en la práctica predominan sobre el ordenamiento jurídico del Estado, encabezado por la Constitución de la República, que como dejó señalado el legislador: “(...) es la Norma Suprema que prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica...”<sup>77</sup>.

De las específicas constataciones de este estudio se sigue que el grado de cumplimiento de los preceptos constitucionales y legales, así como de los procesos y procedimientos técnicos, son proporcionales a los resultados de casi diez años de

---

<sup>77</sup> Constitución del Ecuador, 2008, Art. 425.

descentralización del gobierno, que dadas las circunstancias recentraliza cada vez más sus funciones.

Siguiendo el mismo mecanismo de valoración a la observancia del ordenamiento jurídico, en el caso concreto de esta investigación se puede concluir que, en su mayor parte, las decisiones de los actores políticos expresadas mediante acuerdos, resoluciones, decretos, ordenanzas, reglamentos y actos administrativos carecen de legitimidad e incluso de legalidad, a pesar de que por principio se entienden jurídicamente legales simplemente por el origen de su expedición; sin embargo, las múltiples contradicciones, y más aún las omisiones, contravenciones y violaciones a la normativa vigente, conllevan la ineficacia y nulidad de los actos normativos y administrativos señalados, que se encuentren en esta situación.

Por ejemplo, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas vincula el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa<sup>78</sup>, a cargo del Consejo Nacional de Planificación (integrado por el gobierno central y los GAD), con el Sistema de Finanzas Públicas, para coordinar la planificación de los niveles de gobierno con el Plan Nacional de Desarrollo y la programación presupuestaria cuatrienal del sector público.

Esta disposición, concordante con varios artículos de la propia Constitución de la República, que hace referencia tanto al Consejo Nacional de Planificación como al Plan Nacional de Desarrollo, que están intrínsecamente ligados, señala una de las funciones de dicho consejo, pero que entre otras le compete la organización y aprobación del plan de desarrollo. Sin embargo, dicho consejo, en el que también estarían representados los GAD, no existe<sup>79</sup>; y del mismo modo el Plan Nacional de Desarrollo se transformó en *Plan Nacional del Buen Vivir*, independientemente de las normas constitucionales, como se demuestra a continuación.

---

<sup>78</sup> Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Art. 21.

<sup>79</sup> El Consejo Nacional de Planificación, creado por decreto ejecutivo 1577 y publicado en el Registro Oficial 535 de 27 de febrero de 2009, y que se encuentra vigente, en el cuarto artículo establece: La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), hará las veces de la Secretaría Técnica del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa. Lo que demuestra que el plano de la realidad no se ajusta ni siquiera a las propias decisiones presidenciales; decretos ejecutivos que cumplen su función de actuaciones políticamente adecuadas.

El Art. 279 de la Carta Magna señala que:

El sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. **El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará. Este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y será presidido por la Presidenta o Presidente de la República.** Los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley. Los consejos ciudadanos serán instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional”. (Énfasis agregado).

Por su parte, el artículo 280 de la Norma Suprema define al Plan Nacional de Desarrollo como: “(...) el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar (sic) las competencias exclusivas entre el Estado central y los GAD. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores” (Constitución del Ecuador 2008). Es necesario mencionar que la Constitución creó el Plan Nacional de Desarrollo, por tanto, a lo largo de todo su contenido únicamente se hace referencia al mismo<sup>80</sup>, como se acota en el pie de página, incluso en el séptimo título, dedicado al Régimen del buen vivir. Con estos antecedentes, ni siquiera el Presidente de la República tiene la facultad de modificar la denominación del Plan Nacional de Desarrollo por el de *Plan Nacional del Buen Vivir*.

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPFP, determina que: “La planificación nacional es, responsabilidad y competencia del Gobierno Central, y se ejerce a través del Plan Nacional de Desarrollo. Para el ejercicio de esta competencia, la Presidenta o Presidente de la República podrá disponer la forma en que la función ejecutiva se organiza institucional y territorialmente...”<sup>81</sup>.

<sup>80</sup> En el texto de la Constitución de 2008, al menos los siguientes artículos mencionan al *Plan Nacional de Desarrollo*; entre ellos el 147 acerca de las atribuciones del Presidente de la República, que en dos numerales, el 4 y el 7, constan obligaciones relacionadas a dicho plan; pero la enumeración de artículos continúa: 130, 148, 272, 279, 280, 293, 294, 297, 304, 339; e incluso dentro del séptimo título sobre el Régimen del Buen Vivir se sigue denominando *Plan Nacional de Desarrollo* en el articulado: 340, 351, 386 y 419.

<sup>81</sup> Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP), Art. 10.

La organización territorial no implica necesariamente la presencia del gobierno central en todos y cada uno de los sectores a través de sus distintas entidades, puesto que existe una división político-administrativa, que cuenta además con una sobreabundancia de niveles de gobierno locales que se encargan de todo lo que atañe a los ámbitos de su competencia dentro de su circunscripción.

Al gobierno central le corresponde la planificación a escala nacional, respecto de la incidencia territorial de sus competencias exclusivas definidas en el Art. 261 de la Constitución de la República, de los sectores privativos y de los sectores estratégicos definidos en el Art. 313 del mismo documento, así como la definición de la política de hábitat y vivienda, del sistema nacional de áreas patrimoniales y de las zonas de desarrollo económico especial y las demás que se determinen en la ley.

Lo dicho es de gran importancia en un sistema holístico en el cual la planificación nacional debe adaptar la inclusión estratégica, la protección a la naturaleza, con los objetivos y metas para el bienestar general de la sociedad. El territorio y la geografía no solo influyen en los comportamientos sociales, culturales de las personas, sino que condicionan la facilidad o complejidad para la prestación de los servicios y su acceso. Por ejemplo, los sistemas de producción agrícola e industrial, el acceso los servicios públicos se ven directamente afectados por factores como la distancia de las localidades, la falta de vías, de medios de transporte, entre otros.

Como se señaló con anterioridad, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, ejerce el rol preponderante en esta temática, al diseñar, elaborar y coordinar la planificación nacional para el progreso constante de la sociedad mediante el cumplimiento de los objetivos y metas programadas para cada periodo, encauzando el quehacer público a conseguir el buen vivir para todos.

Con estas referencias, es importante conocer el origen de una las secretarías nacionales de mayor importancia para el gobierno central, y por ello para el país. Con este objetivo, así como también para el desarrollo de las características institucionales de SENPLADES, la fuente que se utiliza es la página web institucional, medio de comunicación oficial de la entidad.



Mediante Decreto Ejecutivo n. ° 1372 del 20 de febrero del 2004 se creó SENPLADES, como organismo técnico responsable de la planificación nacional, unificando ODEPLAN y la Secretaría de Diálogo Social y Planificación. Posteriormente, con Decreto Ejecutivo n. ° 103 del 22 de febrero de 2007, se fusionaron el Consejo Nacional de Modernización del Estado, CONAM, y la Secretaría Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, SODEM, a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES. Esta tiene como misión:

Administrar y coordinar el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, como medio de desarrollo integral del país a nivel sectorial y territorial; establecer objetivos y políticas estratégicas, sustentadas en procesos de información, investigación, capacitación, seguimiento y evaluación; orientar la inversión pública y promover la democratización del Estado, a través de una activa participación ciudadana, que contribuya a una gestión pública transparente y eficiente (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2016).

Adicionalmente, determina las bases metodológicas **para el retorno del Estado**, determinando la estrategia de acumulación, distribución y redistribución para cerrar las brechas a través de una matriz productiva y de sectores estratégicos, con tecnología de innovación y conocimiento, a más de elaborar la estrategia territorial nacional, es decir, el modelo territorial, la gestión de la implementación y las agendas zonales. (Énfasis agregado).

Con estas atribuciones, SENPLADES, lejos de únicamente orientar la planificación nacional para el desarrollo del país, impone políticas públicas que son aplicadas a todo el sector público, que no solo determinan criterios, lineamientos y guías a ser tomadas en cuenta para la elaboración, en el caso de los GAD, de sus planes de desarrollo y ordenamiento territorial, sino que los mismos deben ser aprobados por SENPLADES, en función de su adherencia a pautas preestablecidas unilateralmente, las que al no haber sido consensuadas, o al menos tomadas en consideración para ser incluidas como parte de los intereses nacionales que -lógicamente- priman sobre los particulares, no siempre se ajustan a las necesidades perentorias de cada población.

En definitiva, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, SENPLADES, además de establecer las coordenadas nacionales, obligatorias para el Estado, conforme a la agenda pública y objetivos establecidos por el gobierno, está a cargo de verificar

que los diversos planes y programas de la Administración pública se ajusten al denominado *Plan Nacional del Buen Vivir* y al Plan Nacional de Descentralización, que se elaboran periódicamente.

La Secretaría Nacional plantea siete objetivos estratégicos institucionales, de los cuales dos guardan relación con este estudio: 1. Incrementar la efectividad del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con énfasis territorial **promovido y sustentado en el poder popular (...)**; 3. **Incrementar la consolidación del Estado** democrático para el buen vivir de los procesos de desconcentración y descentralización **fortaleciendo la facultad reguladora estatal y consolidando al nuevo modelo de regulación social.** (Énfasis agregados).

El párrafo precedente confirma la hipótesis acerca de la desnaturalización de un gobierno descentralizado, unas veces de manera más develada que otras, pero que finalmente manifiestan la figura de un gobierno centralista que busca, citando las frases precedentes, consolidar el Estado fortaleciendo la facultad reguladora estatal y consolidando al nuevo modelo de regulación social<sup>82</sup>.

En cuanto al primer énfasis agregado acerca del poder popular, el discurso presidencialista es que el poder popular se manifestó y se ha manifestado en las urnas, por lo que una vez superado el proceso electoral se encuentra ungido de la voluntad soberana del pueblo, sin que amerite ningún otro tipo de manifestación posterior.

La organización existente en la actualidad para el ejercicio la política es un sistema presidencialista en grado superlativo en el que la organización de toda la Administración pública<sup>83</sup> se fundamenta y vincula con las decisiones del primer mandatario, quien goza de una capacidad omnímoda del poder político. En consecuencia, el gobierno central, a través de los sistemas de finanzas públicas y de planificación, cogestiona la organización y programación presupuestaria de los niveles de gobierno, decisiones que afectan al desarrollo y atribuciones autónomas de los GAD.

---

<sup>82</sup> Es importante tomar en cuenta que se busca la regulación estatal, pero también a regulación social, que va más allá de los límites establecidos para el gobierno central.

<sup>83</sup> Que llega a abarcar otras funciones del Estado, mas al no ser objeto de esta investigación, únicamente se menciona un ejemplo: Función legislativa conformada por 137 asambleístas, de los cuales 100 pertenecen al partido de gobierno, alianza país, más tres asambleístas que son parte de las alianzas; es decir 103 frente a 137.

Uno de los documentos publicados por SENPLADES, la *Guía metodológica de planificación institucional*, cita varios autores para definir el término plan:

a) Plan es «la toma anticipada de decisiones destinada a reducir la incertidumbre y las sorpresas, y a guiar a la acción hacia una situación deseada, mediante una instrumentación reflexiva de medios.» (Ossorio, 2003:16).

c) Miguel conceptualiza el plan como la gestión materializada en un documento, con el cual se proponen acciones concretas que buscan conducir el futuro hacia propósitos predeterminados. Es un documento donde se indican las alternativas de solución a determinados problemas de la sociedad y la forma de llevarlo a cabo determinando las actividades prioritarias y asignando recursos, tiempos y responsables a cada una de ellas. El contenido básico de un plan es: justificación del plan, visión del plan, diagnóstico, prospectiva, objetivos, estrategias, políticas, programas y proyectos del plan (Miguel, cit. por Biblioteca de Economía y Enciclopedia Multimedia Interactiva de Economía, 2006: 1) (2012).

De los conceptos expuestos, la Secretaría Nacional concluye que el plan es “(...) un conjunto de orientaciones técnicas y políticas que conducen las acciones hacia la consecución de objetivos y metas de mediano, de corto y de largo plazo. El plan incorpora la respectiva asignación de recursos” (2012: 11). Vale la pena hacer énfasis en que la definición que le otorga SENPLADES es la de un conjunto de orientaciones, el dar información o consejo en relación con un determinado fin; como también es dirigir a encaminar a alguien o algo hacia acción o fin determinado<sup>84</sup> o, en cualquier caso, no es sinónimo de precepto, mucho menos de sujeción.

La planificación nacional debe generar la participación de todos los actores para formular una hoja de ruta en la que confluyan todas las instituciones que permitan encauzar sus esfuerzos a garantizar los derechos de las personas y, en este caso, al acceso universal a servicios públicos eficientes y de calidad. Para la consecución de estos fines es prioritaria la redistribución equitativa de recursos y la cohesión territorial entre todos los niveles de gobierno en el marco de un Estado constitucional de derechos y justicia.

Frente a esta imprescindible interacción del gobierno central con los niveles de gobierno locales, está previsto que el diseño del plan y el cronograma para su ejecución cuente con la participación de representantes de todos los niveles de gobierno, puesto que son estos quienes deberán tomar decisiones para un proceso progresivo de mejoras

---

<sup>84</sup> Según definición del diccionario.

para la ciudadanía; y se pretende encauzar la planificación local, como son los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial en armonía con la planificación nacional.

No obstante que el gobierno central afirma que los objetivos nacionales se diseñaron desde los territorios con la participación local y que las metas gubernamentales se operan a través de los territorios, a la vez en el Plan Nacional de Descentralización se determina el marco de acción para que cada gobierno local planifique, conforme a las pautas establecidas en el plan nacional, para tratar los asuntos, intereses y problemáticas de la población de cada uno los niveles de gobierno.

La metodología y mecanismos empleados para la planificación, en todo caso, no estimula a las regiones, localidades y ciudadanos a la generación de planes y proyectos que les correspondería como consecuencia de la especificidad de los territorios y de la autonomía que constitucionalmente les fue otorgada. Una muestra de esta aseveración es que la planificación sectorial y territorial por parte de SENPLADES se ha reducido a la aprobación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los GAD, lo que constituye una forma de limitar una gestión independiente.

En el *Plan Nacional de Descentralización*, además de proveer los lineamientos y directrices para la implementación del proceso de transferencia de competencias a los GAD, su importancia radica en que desarrolla la planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas diseñadas para alcanzar logros u objetivos comunes, como son: la cohesión territorial, el acceso equitativo de los ciudadanos a la prestación de bienes, recursos y servicios públicos en las diferentes zonas territoriales.

El mandato constitucional respecto a la implementación del proceso de descentralización y, en concreto, la transferencia de competencias a los GAD, le corresponde única y exclusivamente al Consejo Nacional de Competencias como órgano rector y técnico del Sistema Nacional de Competencias. En consecuencia, si bien debe existir una coordinación y armonía con el *Plan Nacional del Buen Vivir*, se trata precisamente de una articulación y no de que la elaboración del Plan Nacional de Descentralización esté a expensas o se desarrolle con la injerencia de SENPLADES.

La planificación nacional está recogida en el *Plan Nacional del Buen Vivir*, documento que manifiesta los principios y orientaciones del gobierno central, a partir

de los cuales se diseñan las bases metodológicas y los lineamientos estratégicos<sup>85</sup> para los planes y programas que serán aplicados cada cuatro años. En otras palabras, la planificación traduce la problemática social, que ha pasado a formar parte de la agenda pública, en objetivos nacionales formulados con el diagnóstico, políticas, lineamientos y metas que busquen alcanzar el cumplimiento de dichos objetivos con la ejecución de las políticas públicas encaminadas a ese fin.

Toda acción del Estado debe ajustarse al *Plan Nacional del Buen Vivir*, no solamente planes, proyectos de entidades públicas, de empresas públicas, de gobiernos autónomos descentralizados, etcétera, sino incluso los recursos económicos, que abarcan ingresos, egresos (gastos) e inversiones, se manejan en función de las directrices del constitucionalmente denominado *Plan Nacional de Desarrollo*.

Es así como el *Plan Nacional de Descentralización* se fundamenta teórica y conceptualmente en el *Plan Nacional del Buen Vivir* bajo el principio de complementariedad para alcanzar los objetivos programáticos del gobierno, tres ejes de trabajo<sup>86</sup>, específicamente relevante para este estudio: “El territorio y la revolución urbana, que están identificados con la equidad, la cohesión y el ordenamiento territorial. Las metas gubernamentales operan a través de los territorios...”.

Solamente tomando el primer eje sobre el territorio, la secretaría del gobierno central suple la razón de ser y las funciones que les competen a los GAD, que son el medio constitucional para acercar la gestión del gobierno a los ciudadanos con la descentralización.

El Plan Nacional de Descentralización 2012-2015 señala:

---

<sup>85</sup> Los lineamientos deben considerar al menos uno de los siguientes criterios: Sectorialidad (que orienta la implementación de la política nacional a través de las entidades rectoras de la política pública), territorialidad (que plantea lineamientos territoriales para la implementación de la política nacional), o funcionalidad (que denota criterios operativos para la implementación de la política pública), de acuerdo con la tipología establecida por Knoepfel, Larrue y Varone (2006).

<sup>86</sup> SENPLADES (2015). Los denominados ejes de trabajo son: Territorio, que busca acercar la gestión del gobierno a los ciudadanos a través de mejores servicios y modelos administrativos eficientes; Equidad, orientada hacia la generación de los cambios institucionales que promuevan la igualdad, el conocimiento y el ejercicio pleno de los derechos de toda la población; Excelencia, que promueva la transformación del Estado orientada a la provisión de productos y servicios de calidad. <http://www.planificacion.gob.ec/ejes-estrategicos/>

La descentralización implica que los distintos niveles de gobierno adquieran un carácter más dinámico, no solo por sus nuevas responsabilidades como gestores de nuevas competencias sino también por su rol articulador entre actores políticos y sociales. En relación a este gran desafío se considera la corresponsabilidad de los distintos actores tanto en el diseño como en la ejecución y gestión de las acciones públicas concernientes al proceso de descentralización, de ahí que la construcción de este Plan responde a un procedimiento sostenido de consulta, diálogo y concertación de actores sociales e institucionales (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2012: 41).

Los planes de desarrollo o del buen vivir, así como los planes de descentralización, principio constitucional, deben referirse a una elaboración conjunta de diálogo y concertación entre todos los actores, de los pocos resquicios que existen sobre foros de discusión, mesas redondas, talleres, etc., suponiendo que se llevaron a cabo, toda vez que no existe la respectiva sistematización, ni las listas de asistencia, ni la agenda de contenidos. En todo caso, este tipo de planificación territorial instrumentaliza la participación para legitimar la toma de decisiones que no provienen de los participantes, puesto que no está pensada como generadora y gestora de iniciativas, sino como medios para la ejecución de las políticas públicas nacionales.

La redacción del *Plan Nacional de Descentralización*, así como de los planes nacionales del buen vivir, algunas veces son repetitivos, otras son largos prolegómenos retóricos o composición de frases líricas, lo que de hecho se demuestra en sus voluminosas publicaciones; pero dejando de lado lo dicho, hay que rescatar que al tratar temas técnicos, que es básicamente su cometido, más que reseñas y disquisiciones políticas, constituyen insumos valiosos con los que podrían hacerse efectivos los objetivos y metas trazados, que evidentemente buscan el bien común.

Conforme al *Plan Nacional del Buen Vivir* aprobado para el periodo 2013-2017, la planificación nacional tiene cinco ejes fundamentales: "a) La instauración de un Estado constitucional de derechos y justicia; b) Una profunda transformación institucional; c) La configuración de un sistema económico social y solidario; d) La estructuración de una organización territorial que procura eliminar las asimetrías locales; e) La recuperación de la noción de soberanía popular, económica, territorial, alimentaria, energética, y (sic) en las relaciones internacionales" (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2013).

De igual forma que la elaboración de políticas públicas sigue un ciclo, la planificación comprende tres fases: formulación, implementación y el seguimiento y evaluación. La formulación del plan es el diagnóstico y análisis de la capacidad operativa e institucional de la entidad, y con los resultados tomar acciones para solucionar los problemas y necesidades identificadas. La implementación implica la inserción de las acciones delineadas en el plan, conforme a una programación plurianual y anual. Con el seguimiento y la evaluación se verifican y valoran oportunamente las acciones programadas y los resultados obtenidos, con el propósito de constatar si los resultados responden a las necesidades y problemas. Amerita hacer énfasis en la necesidad de una evaluación permanente durante todas las fases, a fin de fortalecer las decisiones tomadas o reconducirlas en los diferentes aspectos y momentos del ciclo.

Algunas de las características que se le atribuyen a la planificación son su jerarquía, está íntimamente ligada a la voluntad política para emitir las directrices y prioridades que orientarán el proceso; dinámica y flexible, se desarrolla en unos tiempos determinados, pero debe revisarse y retroalimentarse continuamente; participativa, involucra a los actores de las entidades vinculadas, tanto a nivel central como desconcentradas, lo que promueve interrelaciones entre la ciudadanía y las instituciones.

La creación de estos nexos es fundamental para identificar las funciones y responsabilidades de cada uno de los actores, así como también para intercambiar experiencias y trabajar de forma coordinada, a fin de alcanzar el más alto nivel de bienestar para toda la sociedad.

Otro de sus caracteres es que debe ser realista, es decir, que ha de contar con datos veraces, fiables, información proba y completa para tomar decisiones conducentes a los fines propuestos; por otro lado, es necesario también conocer con la mayor exactitud posible los recursos existentes para la propia gestión, para la prestación de servicios y su capacidad para solventar problemas y satisfacer necesidades.

A pesar de que en los diferentes documentos elaborados por SENPLADES se plantea fomentar la participación ciudadana en todas las etapas del proceso, cambiando los esquemas verticales y tecnocráticos de la planificación pública, como lo manifiesta

expresamente SENPLADES en el *Plan Nacional de Desarrollo*<sup>87</sup>, en la práctica resulta difícil en un sistema estructuralmente piramidal como es el de competencias, en el que impera la jerarquía a todo nivel: el gobierno central, SENPLADES, el CNC, los GAD y la ciudadanía, y en lugar de superarse los esquemas verticales se han agudizado de tal forma que no pueden considerarse como esquemas, sino como mandatos imperativos focalizados en un proceso de recentralización.

En resumen, el plan, que debían ser un documento sistemático, articulado y coherente, que marque la ruta de la actuación pública, tomando como parámetros las características, especificaciones y necesidades propias de cada localidad para el diseño, elaboración e implementación de un gran Plan Nacional de Desarrollo, no por denominación sino porque efectivamente incorpora a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de cada circunscripción.

Es insustituible todo tipo de información que se pueda obtener para determinar los problemas socio-culturales, económicos, ambientales, territoriales y políticos de cada localidad, y la prelación con la que deben ser atendidos, lo que le corresponde conocer a la autoridad del nivel de gobierno local. También es necesario conocer con la mayor precisión posible tanto los recursos con los que se cuenta como los que se prevé van a ser necesarios para la asignación y distribución de recursos.

En cuanto a la obtención de información, se ha puesto en funcionamiento el Sistema Nacional de Información (SNI), que permite a los GAD y otras entidades estatales conseguir datos e información, este no cumple con uno de los fines para los que fue creado, que es el de transparentar la gestión pública y los avances en el desarrollo y progreso de los planes, toda vez que está restringido el ingreso los usuarios y solo están autorizados ciertos funcionarios de las entidades públicas, a quienes se les facilitan las respectivas claves.

Con relación al tema presupuestario, la Constitución en el Art. 293 dispone:

La formulación y la ejecución del Presupuesto General del Estado se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo. Los presupuestos de los gobiernos autónomos descentralizados y los de otras entidades públicas se ajustarán a los planes regionales, provinciales,

---

<sup>87</sup> SENPLADES, *Plan Nacional de Desarrollo* 2007-2010, p. 4.



cantones y parroquiales, respectivamente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, sin menoscabo de sus competencias y su autonomía.

Los gobiernos autónomos descentralizados se someterán a reglas fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del Presupuesto General del Estado, de acuerdo con la ley<sup>88</sup>.

Si bien dice el articulado que las asignaciones presupuestarias a los GAD no sufrirán menoscabo de sus competencias de autonomía, como ya se ha mencionado y se profundizará en el siguiente capítulo, la planificación nacional a la que debe someterse a los planes de los gobiernos subnacionales implica también una dependencia total de la planificación y ejecución de la programación presupuestaria cuatrienal.

Los objetivos gubernamentales son aplicables si se toman en consideración las capacidades y características de los territorios y de cada una de las poblaciones que habitan en ellos, con una justa redistribución de recursos y bienes públicos para eliminar las brechas sociales y económicas.

Estos resultados, a la vez, ampliarían la cobertura de servicios, mejorando su calidad y eficiencia y la capacidad de respuesta por parte del Estado, pero para alcanzar el equilibrio territorial sobre las bases de la subsidiariedad, la complementariedad y la reciprocidad, se requiere la participación de todos los actores vinculados a los procesos.

Cada uno de los 12 objetivos nacionales del PNBV 2013-2017 está diseñado con principios y orientaciones de las bases metodológicas, de las políticas y lineamientos estratégicos, de las metas y directrices propias para la programación de las políticas públicas, de una matriz de responsabilidades por objetivo y del plan plurianual de inversión pública.

En la comparativa que se hace en el siguiente gráfico entre el *Plan Nacional del Buen Vivir*, que es el nombre que tomó el *Plan Nacional de Desarrollo* del 2009 al 2013 y del 2013-2017, no se constatan variaciones importantes respecto al anterior, a pesar de haber transcurrido 4 años en los que toda la Administración pública estuvo avocada a su cumplimiento.

---

<sup>88</sup> Constitución del Ecuador, 2008, Art. 293.

El *Plan Nacional del Buen Vivir* de 2009 a 2013 estableció los objetivos que constan en la siguiente tabla:

Tabla 1. *Objetivos del PNBV 2009-2013*

Objetivo 1.	Auspiciar la igualdad, la cohesión y la integración social y territorial.
Objetivo 2.	Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
Objetivo 3.	Aumentar la esperanza y la calidad de vida de la población.
Objetivo 4.	Promover un medio ambiente sano y sustentable y garantizar el acceso seguro al agua, aire y suelo.
Objetivo 5.	Garantizar la soberanía nacional, la paz y auspiciar la integración latinoamericana.
Objetivo 6.	Garantizar el trabajo estable, justo y digno.
Objetivo 7.	Construir y fortalecer el espacio público y de encuentro común.
Objetivo 8.	Afirmar la identidad nacional y fortalecer las identidades diversas y la interculturalidad.
Objetivo 9.	Fomentar el acceso a la justicia.
Objetivo 10.	Garantizar el acceso a la participación pública y política.
Objetivo 11.	Establecer un sistema económico solidario y sostenible.
Objetivo 12.	Reformar el Estado para el bienestar colectivo.

Fuente: SENPLADES

Los objetivos del *Plan Nacional del Buen Vivir* 2013 a 2017 variaron mínimamente, el detalle en la tabla 2:

Tabla 2. *Objetivos del PNBV 2013-2017*

Objetivo 1.	Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular.
Objetivo 2.	Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial en la diversidad.
Objetivo 3.	Mejorar la calidad de vida de la población.
Objetivo 4.	Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.
Objetivo 5.	Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.
Objetivo 6.	Consolidar la transformación de la justicia y fortalecer la seguridad integral, en estricto respeto a los derechos humanos.

Objetivo 7.	Garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental territorial y global.
Objetivo 8.	Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible.
Objetivo 9	Garantizar el trabajo digno en todas sus formas.
Objetivo 10.	Impulsar la transformación de la matriz productiva.
Objetivo 11.	Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica.
Objetivo 12.	Garantizar la soberanía y la paz, profundizar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.

Fuente: SENPLADES

La comparación entre el *Plan Nacional del Buen Vivir* 2009-2013 con el del 2013-2017 determina que prácticamente no hay alteraciones, salvo que el plan vigente añade dos objetivos, que son los de mayor importancia: "Impulsar la transformación de la matriz productiva", que es eje de los demás; y "Asegurar la soberanía y eficiencia de los sectores estratégicos para la transformación industrial y tecnológica".

A primera vista, el PNBV 2013-2017 omite el objetivo n.º 10 contenido en el PNBV 2009-2013: "Garantía al acceso a la participación pública y política"; pero este puede entenderse incorporado en el primer objetivo: "Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular".

Otra puntualización que vale la pena agregar es que el PNBV 2013-2017 unifica en el quinto objetivo: "Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad", los objetivos 7 y 8 del PNBV 2009-2013, que distinguían al Objetivo 7: "Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común", del Objetivo 8: "Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad".

Si bien son propuestas a largo alcance y de envergadura, cuatro años es un periodo suficiente para evaluar dónde están los cuellos de botella o cómo replantear los mecanismos que se están utilizando para obtener los resultados deseados. Nuevamente se concluye que la permanente evaluación de los procedimientos es el medio idóneo para cotejar los efectos de las políticas y de los lineamientos aplicados, con el porcentaje de metas y objetivos trazados.

Tratándose de ciencias políticas, los resultados no son una verificación cuantitativa de cálculos ni aproximaciones, lo que se quiere medir es la satisfacción y el bienestar de los usuarios, nivel macro y meso. El objetivo no es la mejora puntual de un servicio público, sino que a partir del estudio al procedimiento de implementación en todos sus aspectos, y no únicamente operativos, en un caso concreto como la competencia de tránsito, sirva como insumo para medir la funcionalidad del Sistema Nacional de Competencias respecto a su estructura, al cumplimiento de sus objetivos, la articulación territorial y coordinación institucional que conlleva a las acciones y omisiones de su órgano rector y, sobre todo, la percepción de los usuarios a través de las autoridades y funcionarios de un estudio de caso de los niveles de gobierno locales.

Es fundamental también medir la universalidad y accesibilidad a los servicios públicos, las disparidades e inequidades territoriales que se presentan entre los 221 niveles de gobierno cantonales que se desarrollan bajo diferentes circunstancias culturales, sociales, políticas, económicas, etcétera, que inciden directamente en las necesidades y problemáticas locales.

El *Plan Nacional de Descentralización* (PND) se elabora con el objetivo de alcanzar la equidad territorial en el país, por tanto, es el que determina las metas, las técnicas y los programas de acción, traza las orientaciones políticas y diseña las estrategias para el fortalecimiento de todos los niveles de gobierno y la progresiva transferencia de competencias señaladas por la Constitución.

El PND 2012-2015, aprobado por el Consejo Nacional de Competencias, debe guiar la implementación de la descentralización durante ese periodo, en armonía con el *Plan Nacional del Buen Vivir* 2009-2013. Con ese antecedente, se determinaron como políticas y metas concretas tres objetivos estratégicos: “a) Garantizar que el proceso de descentralización promueva la equidad social, territorial y fiscal en el país; b) Impulsar la integralidad y excelencia de la gestión pública a través de dicho régimen; y c) Avalar que el proceso de descentralización sea transparente, participativo y responda a las realidades y necesidades territoriales” (*Plan Nacional de Descentralización*, 2012: 7).

Para la elaboración del *Plan Nacional de Descentralización* 2012-2015 se consideraron los siguientes elementos: fortalecimiento institucional del Estado,

descentralización fiscal y transferencia de competencias. El orden propuesto es el más apropiado para implementar el régimen de descentralización, ya que permite conocer en primer lugar los medios que se poseen, para sopesar las necesidades y tomar medidas compensatorias o correctivas que efectivicen la descentralización.

Ahora bien, toda vez que el periodo que comprende el PND 2012-2015 es mayor al del PNVB 2009-2013, sus componentes se han acoplado al vigente *Plan Nacional del Buen Vivir* 2013-2017, pero ello no implicó mayores ajustes, de lo que se podría deducir que los objetivos no se cumplieron a cabalidad en los cuatro años, y muchos se repiten, o que son tan generales que se van ajustando a nivel de metas. Mas es recomendable que dado su papel preponderante con las líneas de acción a seguir por todo el sector público creado para el servicio a la ciudadanía, y con los específicos insumos proporcionados por los GAD, sean más concretos e incisivos, valiéndose de la retroalimentación del plan anterior y sobre el cual se diseñará el próximo *Plan Nacional de Descentralización*, beneficio que -como los mentados- coadyuva a esa imprescindible proyección de fines para el desarrollo progresivo de la sociedad que empieza trabajándose en el día a día.

No obstante los objetivos y metas planteadas, la territorialidad se reduce a establecer un ordenamiento equilibrado, con una adecuada distribución de recursos. Estos planteamientos deben ser de mayor envergadura, con un mayor espectro, que eliminen los injustos tratamientos sectoriales y territoriales gubernamentales, en el que se integren las características sociales, culturales, políticas y del entorno de las comunidades, que va más allá de la gestión administrativa, política y económica que, por supuesto, ha de ser tomada cuenta, y que no se lo ha hecho fuera del discurso.

Únicamente con la composición de los elementos aludidos y con el fortalecimiento de las localidades se consigue una fuerte cohesión territorial, que a la vez que promueve la unidad, identifica y fomenta la riqueza a la diversidad con un régimen que atienda en su conjunto las especificidades y sea capaz de elevar la calidad de vida de la población con el acceso equitativo y permanente a los bienes y servicios públicos.

Como se ha expuesto, el *Plan Nacional de Descentralización*, además de sujetarse a la normativa vigente y a las políticas públicas nacionales, ha de elaborarse tomando en

consideración los planteamientos de los GAD, que son los que palpan y conviven con la problemática social y están al tanto en profundidad de las necesidades insatisfechas que aquejan a su zona territorial, lo que les faculta programar sus acciones en función a una prelación de prioridades.

Lo mismo se aplica para el *Plan Nacional del Buen Vivir*, que si incorpora los planteamientos de cada nivel de gobierno, la planificación nacional contendrá objetivos y metas que en la práctica, solventen los problemas reales y las necesidades perentorias de la población en concreto, mejorando la accesibilidad y localidad de los servicios públicos, se garanticen los derechos humanos, la protección al medio ambiente, se conserve el patrimonio cultural, etc., conforme a las prioridades de la sociedad ecuatoriana, más allá del discurso.

El estudio de los planes señalados denota que en el Ecuador existen técnicos y expertos capaces de determinar las bases metodológicas pertinentes para lograr los objetivos nacionales que se propongan. Para lo cual inician con los respectivos diagnósticos que les permite ubicarse en la realidad para diseñar las políticas y los lineamientos estratégicos, trazando las metas conducentes al logro de los fines propuestos, entre los que están principalmente alcanzar la deseada planificación participativa, integral, de todos los sectores, de autoridades de todos los niveles de gobierno, de las instituciones, de funcionarios y de los ciudadanos, que no es una quimera, es una necesidad al alcance de la mano si se cumplen los planteamientos gubernamentales, solo se requiere voluntad política para hacerlo.

#### **3.1.4 Consejo Nacional de Competencias**

La Constitución crea el Sistema Nacional de Competencias para hacer efectiva la descentralización del Estado. El organismo técnico y rector a cargo de institucionalizar dicho sistema es el Consejo Nacional de Competencias (CNC), persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, presupuestaria, financiera y patrimonio propio<sup>89</sup>.

---

<sup>89</sup> COOTAD, Art. 117.

A este organismo le corresponde, fundamentalmente, elaborar, aprobar e implementar el *Plan Nacional de Descentralización*, entre otras funciones<sup>90</sup>, la regulación, planificación, coordinación, ejecución de las transferencias de competencias a los GAD y el control en la asignación de recursos, aplicando los criterios de las comisiones técnicas sectoriales de costeo que se integran para la fijación y el mecanismo de distribución de los montos que les corresponde a cada nivel de gobierno.

Como ente rector, el CNC debe garantizar un proceso de descentralización progresivo, sostenible, sustentable y definitivo, y es el responsable de asesorar y proporcionar asistencia técnica para fortalecer las capacidades institucionales de los GAD, para la ejecución de las atribuciones que deben asumir. Por tanto, el ejercicio de estas funciones requiere de una capacidad operativa e institucional que le permita llevar técnica y jurídicamente estos procesos.

La visión institucional del CNC es constituirse en un referente técnico a nivel nacional del proceso de descentralización, en la gestión y ejecución de las transferencias con aplicación de mecanismos para reforzar la gobernabilidad, la democracia, la gobernanza y el mejoramiento en la administración del Estado, promoviendo un desarrollo territorial participativo, articulado, con herramientas de seguimiento y evaluación (Consejo Nacional de Competencias 2016).

Además, es la entidad llamada a clasificar y a distribuir las competencias adicionales y residuales, determinando plazos y procedimientos para todas las fases de los procesos que no habían sido creados. Por otro lado, está a cargo de prevenir y evitar la superposición de funciones entre los niveles de gobierno<sup>91</sup>; y en caso de conflicto positivo o negativo de competencias, resolverlo en sede administrativa.

Del mismo modo, es su deber monitorear y evaluar de manera sistemática, oportuna y permanente la gestión adecuada de las competencias transferidas. En caso de que el ejercicio de la competencia no sea eficaz, tiene la potestad de intervenir temporalmente los gobiernos deficientes y coordinar los procesos de fortalecimiento institucional con

---

<sup>90</sup> COOTAD, Art. 119.

<sup>91</sup> COOTAD, Art. 117, la misma función se repite en los literales h y o.

el acompañamiento técnico para el ejercicio de las competencias, y promover y vigilar que se cumplan con los mecanismos de participación ciudadana en los GAD.

Dentro de esta misma lógica, está obligado a: “Realizar evaluaciones anuales de los resultados alcanzados en la descentralización de las competencias a cada uno de los niveles de gobierno, así como balances globales del proceso, que serán socializados entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía...”<sup>92</sup>.

Por otro lado, tiene la facultad de disponer a los ministros de Estado y demás autoridades la transferencia de competencias y recursos, y en caso de no ser acatada, deberá exigir la sanción correspondiente, que acarrea incluso la destitución de los servidores públicos responsables.

Estos dos últimos párrafos manifiestan la responsabilidad que concierne a todos los actores de participar activamente en el seguimiento y retroalimentación de cada una de las etapas de las transferencias. Los análisis prospectivos y retrospectivos permiten que, durante el desarrollo de los procesos se tomen los correctivos necesarios para reencauzar los medios hacia los objetivos y metas trazadas; es decir, no son instrumentos de evaluación vistos como un espacio dedicado a la valoración final, por el contrario, son un efectivo mecanismo de prevención, corrección y aprendizaje permanente en la trayectoria de la descentralización de competencias.

Tulia Falletti, en uno de sus estudios acerca de la descentralización en América Latina, utiliza el método secuencial comparativo, que es una aplicación del método de seguimiento de procesos que identifica el mecanismo causal entre los principales eventos del proceso de estudio que permite comparar las secuencias resultantes en cada caso para explicar las fuentes de variación. Una de las conclusiones más importantes es el reconocimiento de la importancia que tiene la retroalimentación en los procesos y en las dinámicas sociales, destacando el efecto de las reformas anteriores sobre los resultados posteriores (Arévalo y Angarita, 2012).

El contenido de la Constitución de 2008 fue proclamado como un novedoso cambio estructural, administrativo, económico y sobre todo político, que se caracterizaba por

---

<sup>92</sup> COOTAD, Art. 119, literal p.



las innovaciones de la Revolución Ciudadana, liberal y progresista; sin embargo, como se demostró en el capítulo precedente, a la Constitución de 1998 efectivamente se le pueden atribuir dichas características, mas no a la vigente. Con respecto a la temática propuesta de investigación, la Constitución de 1998 era más amplia, toda vez que se reservaba para el gobierno central únicamente cuatro competencias exclusivas, dejando las demás a la capacidad operativa institucional de los gobiernos seccionales, como se denominaban.

Acerca de la institucionalidad, en un breve recorrido de estos diez años, el Consejo Nacional de Competencias ya tenía su antecedente en la Comisión Nacional de Competencias, entidad creada en el año 2001 mediante el reglamento a la ley de descentralización, con el objeto de solventar conflictos competenciales. Por lo que en principio, por cantidad y envergadura, al actual Consejo Nacional de Competencias le corresponden más funciones; no obstante, su conformación prácticamente no varía<sup>93</sup>, como se comprueba más adelante, lo que acarrea complejas contradicciones.

Los miembros que forman el Consejo Nacional de Competencias como órgano colegiado son:

- a) Un delegado permanente del Presidente de la República, quien lo presidirá, con voto dirimente, el Secretario Nacional de SENPLADES;
- b) Un representante de los gobiernos regionales y distritos metropolitanos, elegido de entre los gobernadores regionales y los alcaldes metropolitanos;
- c) Un representante de los gobiernos provinciales, de entre los prefectos;
- d) Un representante de los gobiernos municipales, de entre los alcaldes municipales, con excepción de los alcaldes metropolitanos;
- e) Un representante de los gobiernos parroquiales rurales, de entre los presidentes de las Juntas Parroquiales.

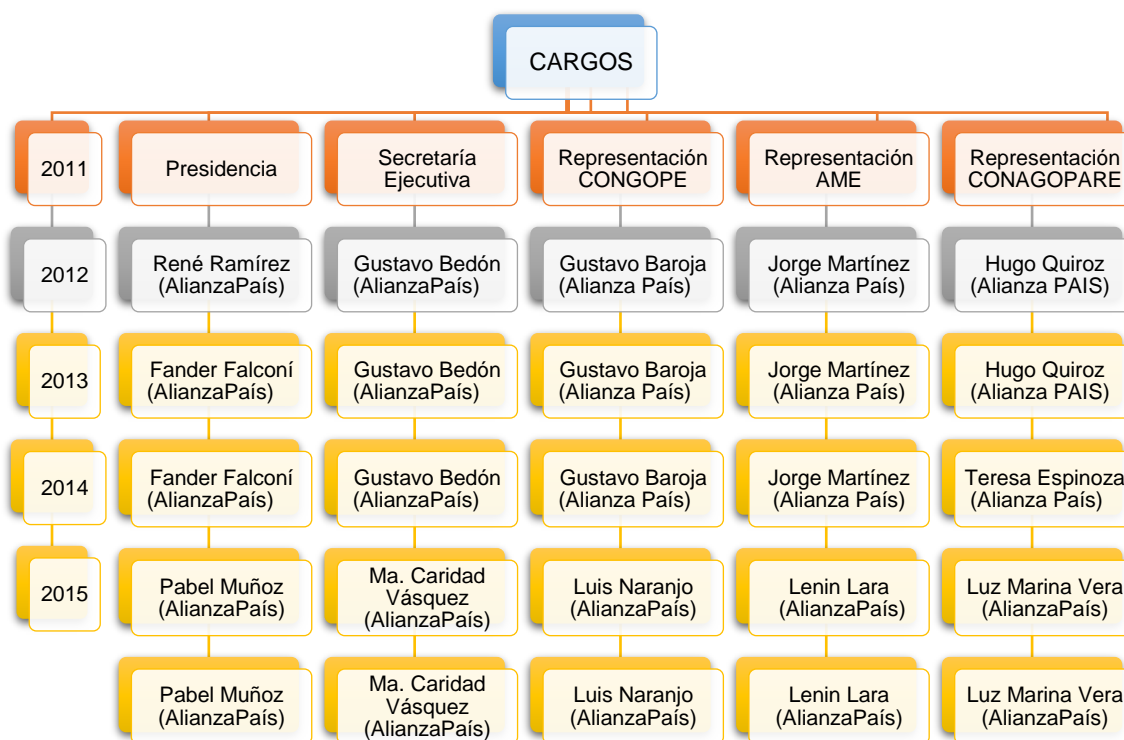
---

<sup>93</sup> El Reglamento de la Ley de Descentralización determina que el CNC la integraría un delegado del Presidente de la República, que ejercerá de presidente; un representante del Consorcio de Consejos Provinciales, elegido en asamblea general, y un representante de la AME, elegido en asamblea general.

La Secretaría Ejecutiva, quien ejerce la representación legal del Consejo Nacional de Competencias, da fe de las resoluciones, y acuerdos que se tomen por el pleno del Consejo. Este cargo es nombrado por el Consejo, de una terna presentada por el Presidente, el delegado del Primer Mandatario<sup>94</sup>.

La democracia y la inclusión están íntimamente relacionados con la representatividad, que no se constriñe a acudir en nombre de otro. El alcance de este término involucra la identificación con las necesidades de sus representados, por tanto, sus actuaciones y decisiones deben encarnar los intereses de sus mandantes, a quien se le otorga la representación de una comunidad, en este caso de la comunidad política formada por los niveles de gobierno locales y su población, le corresponde personificar a sus representados.

Gráfico 5. Cargos del pleno del Consejo Nacional de Competencias 2011-2015



Fuente: CNC

Elaboración: Propia

<sup>94</sup> COOTAD, Art. 122.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, a su vez cuenta con una Subsecretaría de Descentralización, que al igual que el Consejo Nacional de Competencias, tiene como misión:

Impulsar la implementación y dar seguimiento al proceso de descentralización del Estado y a las políticas de descentralización definidas por los organismos competentes; coadyuvar al fortalecimiento del Sistema Nacional de Competencias establecido en la Constitución; generar los instrumentos y las metodologías necesarias para la transferencia de competencias y de recursos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados; coordinar el proceso de descentralización del Estado desde el ámbito de la Función Ejecutiva y articular este proceso con los niveles desconcentrados del Gobierno Central y con los Gobiernos Autónomos Descentralizados, para coadyuvar a que todos los ciudadanos, independientemente de su situación geográfica, puedan acceder al ejercicio pleno sus derechos frente al Estado en todos sus niveles de gobierno (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2016).

Mediante Resolución n. ° 0001-CNC-2011 publicada en el Registro oficial n. ° 385 de 15 de febrero del 2011, en el primer artículo se declara instalado el Consejo Nacional de Competencias, y debidamente posesionados al señor René Ramírez Gallegos, en calidad de delegado permanente del Presidente Constitucional de la República, como Presidente del Consejo Nacional de Competencias; al señor Milton Gustavo Baroja Narváez, en calidad de representante de los gobiernos provinciales; al señor Jorge Fernando Martínez Vásquez, en calidad de representante de los gobiernos municipales; y, al señor Héctor Hugo Quiroz Vallejo, en calidad de representante de los gobiernos parroquiales rurales.

A esta resolución le anteceden los respectivos considerandos, y en el séptimo se determina que: “(...) mediante Decreto Ejecutivo n. ° 520 de 22 de octubre de 2010 el Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo, economista René Ramírez Gallegos, fue designado como delegado permanente del Presidente constitucional de la República ante el Consejo Nacional de Competencias”.

El segundo artículo de esta primera resolución, emitida por el Consejo Nacional de Competencias, establece el cronograma referencial para su plan de trabajo, y en una tabla anidada se desglosan: OBJETIVO, HITO, I SEMESTRE, II SEMESTRE; en la primera columna consta la elaboración del plan nacional plurianual de descentralización, cuyo hito es la construcción, los ajustes y la aprobación, y se coloca

dentro del plazo a cumplir en el primer trimestre del año 2011, por la relevancia mencionada.

En el tercer artículo de la resolución se señala que:

Toda vez que el Consejo Nacional de Competencias no cuenta aún con estructura orgánica administrativa, se encarga la Secretaría ejecutiva de este al Subsecretario de Descentralización de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Gustavo Bedón Tamayo, hasta que el CNC nombre al titular de la Secretaría ejecutiva, de conformidad con lo que dispone el COOTAD y su reglamento interno<sup>95</sup>.

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo elaborará los instrumentos e insumos necesarios y realizará las gestiones pertinentes ante los organismos correspondientes para la institucionalización administrativa del Consejo Nacional de Competencias (Consejo Nacional de Competencias 2011).

Si el CNC es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, presupuestaria, financiera y patrimonio propio, que depende directamente del gobierno central y no está adscrita o forma parte de ninguno de sus ministerios, subsecretarías, ni secretarías, ¿por qué SENPLADES es la institución a cargo de elaborar los instrumentos e insumos necesarios para institucionalizar una entidad que administrativamente le es ajena?

Tanto los considerandos, que deben ser el soporte y el fundamento, como las disposiciones de esta primera resolución del pleno del CNC, están mal formulados. Toda vez que este no es un estudio de elaboración normativa, ni siquiera jurídico, el análisis está enfocado únicamente a lo que le atañe; sin embargo, al ser las resoluciones el mecanismo mediante el cual se van a regular las atribuciones del Consejo Nacional de Competencias, deben ser en el fondo y en la forma bien elaboradas.

En la primera disposición se declara instalado el Consejo y debidamente posesionados a los miembros. En primer lugar, lo que puede declarar es instalada la primera sesión del pleno del CNC, puesto que los órganos preexisten independientemente de su funcionamiento.

En cuanto a los integrantes del pleno del Consejo, en los considerandos de la resolución constan los respectivos antecedentes de su nombramiento y designación, por lo que sería completamente válida su posesión. No obstante, la participación tanto del

---

<sup>95</sup> El COOTAD no tiene reglamento interno.

economista René Ramírez Gallegos como delegado permanente del Presidente de la República, quien preside las sesiones y goza de voto dirimente, así como la designación del abogado Gustavo Bedón Tamayo, Secretario Ejecutivo (e) del CNC, contravienen la disposición constitucional que expresamente manda:

Art. 230.- En el ejercicio del servicio público se prohíbe, además de lo que determine la ley:

**1. Desempeñar más de un cargo público simultáneamente a excepción de la docencia universitaria siempre que su horario lo permita.**

2. El nepotismo.

3. Las acciones de discriminación de cualquier tipo<sup>96</sup>. (Énfasis agregado).

En este caso, no solo se comprueba una duplicidad y superposición de funciones, sino que además las principales autoridades de las dos instituciones aparentemente independientes asumen cargos directivos a la vez en las dos entidades. El Secretario Nacional de SENPLADES es al mismo tiempo presidente del pleno del Consejo Nacional de Competencias; y el Subsecretario de Descentralización de SENPLADES, de igual forma, a la par ostenta el cargo de Secretario Ejecutivo (e) del Consejo Nacional de Competencias. Un agravante adicional es que se asumen cargos que derivan en un conflicto de intereses de cara a la paridad de representación de los GAD en el CNC frente a una secretaría nacional que le pertenece a la Presidencia de la República, cuyas máximas autoridades también presiden el CNC.

El abogado Gustavo Bedón Tamayo ejerció como Secretario Ejecutivo (e) del Consejo Nacional de Competencias durante el periodo 2011 a 2013, al mismo tiempo que se desempeñaba como Subsecretario de Descentralización de SENPLADES; es decir, que se configura una duplicidad de funciones por tratarse de dos entidades distintas e independientes. Una demostración de lo dicho es que en el año 2012 SENPLADES publica un documento denominado “Territorio y descentralización: transferencia de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial”, aprobado y presentado con la firma del Subsecretario de Descentralización, Gustavo Bedón Tamayo, quien a la fecha también ostentaba el cargo de Secretario Ejecutivo (e) del Consejo Nacional de Competencias.

---

<sup>96</sup> Constitución del Ecuador, 2008, Art. 230.

En el documento que contiene el *Plan Nacional de Descentralización* 2012-2015, se señala que:

(...) representa la posibilidad real de contar con un instrumento construido de forma participativa que permita fortalecer progresivamente a los gobiernos autónomos descentralizados para ejercer sus competencias exclusivas constitucionales, **de tal manera que, las acciones del Estado no se dupliquen**, no dejen vacíos y, sobre todo, se corresponda con las necesidades locales sin perder de vista lo nacional y, por tanto, lo global. (Énfasis agregado) (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2012: 19).

La realidad institucional de SENPLADES y del CNC en el año 2012, aparentemente podría justificar las decisiones adoptadas; puesto que mientras la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo contaba con 731 funcionarios, el CNC lo conformaban 13 servidores públicos en total, incluida la máxima autoridad, el Secretario Ejecutivo<sup>97</sup>.

Más allá de que el fin no justifica los medios y de que no se puede violentar el ordenamiento jurídico, la situación del CNC del 2012, año en el que con **13 personas** se transfirieron las competencias de riego y drenaje, cooperación internacional, tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, gestión forestal y dragado y limpieza fluvial<sup>98</sup>, no cambió drásticamente en el año 2015, periodo en el que transfirieron todas las competencias<sup>99</sup>, con **46 personas en total**. (Énfasis agregados).

El procedimiento para realizar la transferencia de competencias desde el gobierno central a los GAD, a cargo del órgano rector del Sistema Nacional de Competencias, el CNC, está determinado por la ley orgánica a partir del Art. 154. El proceso inicia con la elaboración de tres informes habilitantes, solicitados por el CNC, el primero dirigido al ente rector de la competencia, en este caso el MTOP, para conocer la situación de la misma; el segundo a la AME, para determinar la capacidad operativa e institucional de los GAD que deben asumir la competencia; y el tercero al Ministerio de Finanzas en relación con los recursos financieros existentes para la gestión de las competencias, con

---

<sup>97</sup> El Secretario Ejecutivo del CNC también consta en el distributivo personal de SENPLADES, en calidad de Secretario Nacional.

<sup>98</sup> Estas dos últimas exclusivas del gobierno central, pero de gestión concurrente.

<sup>99</sup> Competencias transferidas: preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico y cultural; explotación de materiales áridos y pétreos; prevención, protección, socorro y extinción de incendios; gestión ambiental; fomento productivo; y vialidad.

la información presupuestaria a nivel de partida, debidamente territorializada y una estimación de los recursos necesarios para alcanzar la suficiencia.

Recibidos los informes, se conforma una Comisión Técnica Sectorial de Costeo de Competencias que determina los recursos que corresponde a cada gobierno autónomo descentralizado para asumir la competencia que se está transfiriendo. La conformación de la comisión la integran técnicos representantes, técnicos del gobierno central y de los gobiernos subnacionales receptores de la competencia.

Con el informe de costeo de competencias, el Consejo Nacional de Competencias identifica los gobiernos subnacionales que están en capacidad para asumir la competencia y a los que necesitan fortalecimiento institucional. Finalmente, el pleno del Consejo Nacional de Competencias expide la resolución de transferencia que detalla las competencias, las facultades y la fórmula de los recursos económicos que se va a aplicar para la transferencia y la remite al registro oficial para su publicación.

Lo descrito hasta el momento es lo que dispone el COOTAD, procedimiento que formalmente se muestra en consonancia con el espíritu de la descentralización, con la participación activa de los representantes de los GAD, que son los sujetos de las transferencias, sin embargo, como quedó demostrado los miembros de los GAD únicamente se representan a sí mismos y cumplen el rol encomendado por el gobierno central de ser los instrumentos *ad hoc* para crear una imagen de coparticipación, de ser la voz silenciada de sus agremiados y con ellos de sus poblaciones.

Citando un estudio de similares características, pero con el valor agregado de haber sido realizado por quien fuera en su momento funcionaria de SENPLADES, en su laureada tesis doctoral manifiesta que:

No obstante, a pesar de la existencia de este proceso formal para realizar la transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos subnacionales, en realidad no se ha seguido de forma exacta. Los informes técnicos y financieros que se solicitan por el Consejo Nacional de Competencias son, en realidad, analizados por la Subsecretaría de Descentralización de SENPLADES. Desde esta Subsecretaría se diseña y se establecen las facultades que corresponden a cada uno de los gobiernos -central y subnacionales- en cada materia a descentralizar. Para la elaboración de la resolución de transferencia, la Subsecretaría de Descentralización mantiene reuniones con los ministerios implicados en la competencia, pero no así con los gobiernos subnacionales a los que se dirige la transferencia. De la misma forma, la comisión de costeo de las transferencias ha sido liderada por SENPLADES, a través de su Dirección de Descentralización Fiscal, quien

se encarga de realizar los contactos con la contraparte del Ministerio de Finanzas y de establecer los recursos que deben asignarse en cada competencia. Una vez que todo el proceso se realiza por la SENPLADES, la resolución de transferencia de competencia se envía al Consejo Nacional de Competencias para que sea aprobado por su Pleno (Molina Morte, 2015: 156).

De los aspectos considerados hasta el momento, se llega a la conclusión de que la única razón que obligó a crear el Consejo Nacional de Competencias es el Art. 269 de la Constitución, pues ya existía una Subsecretaría de Descentralización, de SENPLADES, que en la práctica y hasta la fecha opera todas las atribuciones del CNC y que se materializan en la suscripción de las resoluciones por parte del pleno del Consejo Nacional de Competencias, siendo la Secretaría Ejecutiva de esta entidad quien da fe de su contenido<sup>100</sup>.

El pleno del Consejo Nacional de Competencias, desde su creación en el año 2011 hasta la fecha, está conformado por una ficticia participación mayoritaria de los representantes de los GAD, dado que los representantes principales y suplentes, provinciales, municipales y de juntas parroquiales son miembros del movimiento de gobierno, Alianza País<sup>101</sup>. Adicionalmente, el decisor será siempre el delegado de la presidencia.

Resulta casi utópico pensar que los representantes de cada uno de los niveles de gobierno efectivamente defiendan y reclamen los intereses de sus mandantes, si finalmente quien decide en el representante del Presidente de la República; y, por otro lado, todas las instituciones involucradas, incluso las entidades asociativas de los niveles de gobierno, están financiadas en todo o en parte por asignaciones del Presupuesto General del Estado.

En consecuencia, no se trata ya únicamente de un centralismo administrativo, es la creación de una estructura en la que SENPLADES es el brazo político que dictamina las decisiones políticas emanadas directamente del primer mandatario. El CNC es el brazo

---

<sup>100</sup> Como se ha podido constatar no solo de manera documental, también en la práctica, toda vez que la autora de la tesis antes citada fue funcionaria por un par de años de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.

<sup>101</sup> Como se demuestra en este mismo capítulo, en el gráfico sobre los cargos del pleno del CNC.



operativo y ejecutor de las fluctuantes políticas públicas, que no solo restringen la autonomía que la Constitución garantiza a los GAD, sino que anulan su participación.

Y es así como se decide con absoluta discrecionalidad qué competencias descentraliza, qué facultades y a qué nivel de gobierno local se transfieren a las mismas, qué competencias recentraliza, qué facultades desconcentra o delega, si la gestión es exclusiva o concurrente, etcétera. La línea de fondo siempre fue recuperar la rectoría de la función ejecutiva, como consta en varias publicaciones de documentos públicos señalados con anterioridad. Lo que hay que añadir es que lo que constituye uno de los más grandes poderes que maneja el gobierno central, es el Ministerio de Finanzas, cartera de Estado a través de la cual se manejan todas las asignaciones presupuestarias, recursos prioritarios para propia gestión, ejecución de obras y prestación de servicios públicos para cualquier nivel de gobierno.

Si bien la consigna que se proclama es la descentralización de las competencias del gobierno central a los GAD, finalmente se están descentralizando formalmente y en su totalidad algunas competencias y facultades que por ley o de hecho estaban descentralizadas, pues han sido ejercidas durante años por los gobiernos locales, como son los colegios municipales, dispensarios de salud, algunas facultades de tránsito, entre otras. Y, por otro lado, se están recentralizando competencias como la de salud y educación, que han pasado a formar parte de las competencias exclusivas del gobierno central, por sus evidentes connotaciones políticas.

La dependencia del Consejo Nacional de Competencias de SENPLADES es evidente, aún después de haberse elegido la Secretaría Ejecutiva del CNC por parte del pleno, de una terna enviada por el Presidente de la República, y así todas las decisiones se concentran en la misma persona, a través de su delegado.

Sobre la materia de esta investigación, SENPLADES, como único autor, presenta en el 2012, año en el que se transfiere la competencia de tránsito, un voluminoso documento que se titula: “Territorio y descentralización. Transferencia de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial”. Esta publicación reitera lo dicho hasta el momento, que SENPLADES tiene la función de **“Coordinar con el sector público los procesos de descentralización, en función del Plan Nacional de**

**Desarrollo**, de acuerdo al Art. 26, numeral 12, del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y por el CNC como organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias, el cual está integrado por los delegados del Gobierno Central y GAD. (Énfasis agregado) (2012: 19).

En el *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015* se señala que fue elaborado con la asistencia técnica de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y en la contraportada del documento consta que la edición es de SENPLADES (Primera edición, Quito). Pero más evidente es que la presentación pública del *Plan Nacional de Descentralización*, bajo el denominado: DISCURSO UNIFICADO. Lanzamientos zonales. Junio 2012, se utilizan hojas membretadas con el logotipo de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, en la parte superior, y al pie de página la dirección postal y electrónica de dicha institución, sin que medie presencia institucional alguna del CNC.

Los vacíos de la normativa, como son: procedimientos claros para cada una de las etapas del proceso de transferencia de competencias, garantizar la autonomía administrativa de los GAD<sup>102</sup>, una objetiva representación de estos en las diferentes entidades del Estado, la omisión de emitir criterios diáfanos y permanentes para catalogar y distribuir las competencias y sus facultades, y la falta de precisión en la terminología, han originado ambigüedades y contradicciones que dejan la mayoría de decisiones de las políticas públicas y de la gestión de los niveles de gobierno locales a discrecionalidad del gobierno central, a través del Consejo Nacional de Competencias, reforzando el estatismo, que como se explicó en el primer capítulo, no se trata únicamente de aspectos administrativos, sino de todos aquellos sectoriales, territoriales e incluso de las otras funciones del Estado, que se van concentrado por un exacerbado presidencialismo.

En relación con lo dicho, el profesor Verdesoto sostiene que:

Una de las variables fundamentales del debilitamiento institucional subnacional, consiste en la falta de definición clara de finalidades de los niveles de gobierno, precisión en sus atribuciones, y confusión y sobreposición de competencias. La consecuencia necesaria es

---

<sup>102</sup> Se hace referencia a la autonomía administrativa, toda vez que en capítulos precedentes se explica que la autonomía legislativa, política y económica únicamente les pertenece a los Estados federales.

la “desresponsabilización”<sup>103</sup>, que está íntimamente asociada a la cultura institucional en el Ecuador. A partir de sistemas de responsabilidades poco claros, la consecuencia necesaria ha sido que las relaciones entre niveles de gobierno también eluden las responsabilidades, especialmente administrativas para optimizar el uso de recursos y los mecanismos nacionales y subnacionales de control (2009: 45).

En cuanto al tema objeto de esta investigación, cuyo punto de partida es la Resolución n. ° 006-CNC-2012 por la que se transfiere: “(...) la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito, transporte terrestre y la seguridad vial, a favor de los GAD metropolitanos y municipales del país, progresivamente, en los términos previstos en la presente resolución”<sup>104</sup>. Aparentemente, se transfieren todas las facultades de la competencia, mas en la sección primera se determinan las atribuciones del gobierno central sobre esta competencia, en los Art.s: 8, 9, 10, 11, 12, 13<sup>105</sup>, con lo cual, desde un punto de vista competencial, los preceptos constitucionales se van perdiendo en la concreta transferencia de competencias que está sometida al ámbito político, y aquí se constata el absoluto control del gobierno central sobre las facultades de las competencias.

La vaguedad de las disposiciones del COOTAD da cabida a que estas sean interpretadas y ejecutadas discrecionalmente<sup>106</sup>. Por ejemplo, una de las funciones del Consejo Nacional de Competencias es "exigir" a la autoridad nominadora la destitución de los servidores públicos que no cumplan con las disposiciones. Tal cual está formulada la norma, no se determinan qué tipo de disposiciones acarrear la destitución, tampoco hace referencia a procedimientos y plazos<sup>107</sup>, y no se prevé en cuanto a los responsables directos e indirectos, por acción u omisión, qué ocurre si el incumplimiento proviene de

<sup>103</sup> Con esta categoría acuñada por CLAD (Ver Una nueva gestión pública para América Latina, 1998) se alude a la ausencia de mecanismos de asunción de responsabilidades públicas y a una actitud de elusión, advertida o inintencionada, de las instituciones para soslayar las obligaciones, entre otras, de rendición de cuentas.

<sup>104</sup> Resolución N. ° 006-CNC-2012, Art. 1.

<sup>105</sup> Resolución N. ° 006-CNC-2012. Art. 8.- En el marco de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, corresponde al gobierno central, en todos los casos, la rectoría nacional, de igual manera corresponden al gobierno central las actividades de planificación, control, regulación y gestión, en los términos establecidos en la presente resolución, de acuerdo a sus competencias.

<sup>106</sup> Aquí se hace referencia a aquello que se hace libremente, a la facultad de gobierno en funciones que no están regladas y al servicio de transporte que no está sujeto a compromisos de regularidad. La discrecionalidad, por lo tanto, puede estar asociada a la acción que se deja a criterio de una persona, un organismo o una autoridad que está facultada para regularla. Ver en: <http://definicion.de/discrecionalidad/#ixzz4GB8LBdAn>.

<sup>107</sup> El legislador parece dar por sobreentendido que el mecanismo es el sumario administrativo, pero no es el único método de destitución.

la máxima autoridad, ya sea de una entidad pública como un gobierno autónomo descentralizado.

En el estatuto orgánico por procesos del Consejo Nacional de Competencias, publicado en el suplemento 61 del Registro Oficial de 18 de octubre de 2013, se determina que las sesiones ordinarias del Consejo sean una vez al mes, y extraordinarias cuando así lo convoque su presidente, que las resoluciones se adoptan por mayoría absoluta de sus miembros sobre asuntos relacionados con la organización e implementación del proceso de descentralización, que deben ser publicadas en el Registro Oficial. Y que los **acuerdos se deciden por mayoría simple de sus miembros y se refieren a la gestión administrativa del propio Consejo**<sup>108</sup>. (Énfasis agregado).

En el mismo estatuto orgánico se detallan las atribuciones y responsabilidades del pleno del Consejo, de su presidente<sup>109</sup> y de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Competencias. Frente a esto, no se puede dejar de mencionar algunas inconsistencias del órgano rector del sistema nacional como una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, con patrimonio y sede propia.

Las atribuciones del pleno del Consejo se desprenden de su propia naturaleza, y en ningún caso pueden confundirse las decisiones políticas emitidas mediante resoluciones y acuerdos con las funciones inherentes a la Secretaría ejecutiva del Consejo Nacional de Competencias.

La Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Competencias, en su calidad de representante legal y máxima autoridad de la entidad, tiene a su cargo de la organización administrativa, financiera, de talento humano, de las tecnologías e innovación del

---

<sup>108</sup> Es absolutamente incompatible con las funciones del pleno del CNC tomar decisiones, acuerdos o tener cualquier tipo de injerencia en la administración de una entidad pública, toda vez que el pleno del consejo estará, además, conformado por los representantes de los GAD, que nada tienen que saber y menos decidir sobre la organización administrativa del CNC.

<sup>109</sup> En el Art. 13 del estatuto orgánico por procesos del CNC, lo correcto sería señalar las atribuciones y responsabilidades del Presidente del pleno del Consejo Nacional de Competencias, puesto que tiene un Secretario Ejecutivo, quien debería ser el que represente al Consejo Nacional, además de otras atribuciones concedidas al Presidente.

conocimiento, etc., a través de cada una de las direcciones, y más áreas de la organización del ente y de la gestión institucional del CNC.

Con este antecedente, es inconcebible que el presidente del pleno del Consejo Nacional de Competencias maneje temas administrativos, como son, entre otros: “g) Nombrar y remover a las y los servidores públicos de libre nombramiento y remoción del Consejo Nacional de Competencias; h) Nombrar a las y los servidores públicos de carrera del Consejo Nacional de Competencias; i) Dar seguimiento y asegurar la implementación de las resoluciones adoptadas por el Pleno del Consejo; j) Otorgar poderes especiales de procuración judicial...”<sup>110</sup>. Esto es un sentido.

### **3.1.5 Gobiernos Autónomos Descentralizados**

Como se ha indicado con anterioridad, el Ecuador se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones o distritos metropolitanos y parroquias rurales. La región es la circunscripción conformada por las provincias constituidas según la normativa vigente, que están a su vez integradas por los cantones que legalmente les correspondan.

Las regiones autónomas las integran dos o más provincias territorialmente continuas, con una superficie mayor a 20 mil kilómetros cuadrados y con un número de habitantes superior al 5% del total nacional; además, se reconocen provincias, cantones, juntas parroquiales, comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias urbanas como unidades básicas de participación en los GAD; y a las circunscripciones indígenas y afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno autónomo correspondiente.

Los GAD deben ser actores estratégicos en la formulación del Sistema de Planificación Nacional para la elaboración de la estrategia territorial nacional, de tal forma que sus planteamientos y decisiones se ajusten y ejecuten conforme las necesidades de los estamentos territoriales que representan. Lo mismo ocurre en la formulación del Sistema de Desarrollo Nacional, en la que es más necesaria aún la intervención de los GAD, que tienen la capacidad de informar con precisión la situación

---

<sup>110</sup> La Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Competencias, en su calidad de representante legal, puede delegar poderes de procuración judicial.

actual de su comunidad, a fin de encauzar las prioridades y conseguir el progreso sostenido de cada región y con ello de todo el país, bajo sus peculiaridades geográficas, sociales, culturales, económicas, etcétera.

Por tanto, los GAD están en la capacidad de determinar directrices competenciales de acuerdo a las atribuciones que les correspondan y dentro de su circunscripción para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial en sintonía con la planificación nacional y las políticas de desarrollo, de este modo se materializan las decisiones estratégicas para un avance armónico regional.

El tratadista Fernando Carrión, al tratar sobre los modelos de gobierno local manifiesta lo siguiente:

Si partimos de considerar que las realidades urbanas son heterogéneas y de que la administración urbana es multicéfala, convendremos en que es posible encontrar distintos tipos de gobierno local inscritos en una lógica general: la del complejo institucional de gestión urbana, producto de las relaciones de las instituciones públicas, privadas, mercantiles, estatales y populares que surgen de ciertas formas sociales de representación. Este complejo tiene una concurrencia institucional que da lugar a modelos de gestión que surgen por dos vías: una articulada, en la que uno de estos poderes locales hace de eje visible de la hegemonía local y, otra desarticulada, en la que el predominio se encuentra disperso en el conjunto institucional (1996: 142).

Los GAD están a cargo de identificar los problemas sociales, clasificar su importancia para incluirlos en la agenda pública y determinar los mecanismos que se requieren para solventarlos, con una gradación del impacto a la ciudadanía y estableciendo relaciones de coordinación interinstitucionales que maximicen la prestación de servicios y se optimicen los recursos públicos.

Calificar un problema social como público implica que se crearán los mecanismos necesarios para solventar dichas necesidades *per se*, o formando entidades no territoriales para la gestión de esos servicios, que actúan únicamente en el ámbito de dicha competencia, por lo que les caracteriza la especificidad de sus fines, con expreso impedimento para extender sus funciones, cambiar de servicio o autodistribuirse uno nuevo, son meramente ejecutorias y están imperiosamente afectas al ente territorial que ejerce sobre ellas la tutela efectiva (García de Enterría y Ramón Fernández, 2014).

El Sistema Nacional de Competencias, instituido por la Constitución de la República para la implementación de la descentralización como forma de organización administrativa del Estado, constituye un precepto obligatorio para la Administración, que excede la potestad del mandatario y de disposiciones *ad libitum* de las autoridades. No es una política pública gubernamental ni un conjunto de decisiones que varían de acuerdo a la agenda o a la coyuntura política, aunque evidentemente demanda de esta voluntad y de la vocación de servicio a la sociedad para su institucionalización y funcionamiento.

El Art. 106 del COOTAD recoge los fines de la descentralización:

A través de la descentralización se impulsará el desarrollo equitativo, solidario y equilibrado en todo el territorio nacional, a fin de garantizar la realización del buen vivir y la equidad interterritorial, y niveles de calidad de vida similares en todos los sectores de la población, mediante el fortalecimiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y el ejercicio de los derechos de participación, acercando la administración a la ciudadanía<sup>111</sup>.

La Constitución de la República establece en el Art. 3, entre otros deberes primordiales del Estado: “(...) Fortalecer la unidad nacional en la diversidad (...) 5. Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir. 6. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio mediante el proceso de autonomías y descentralización...”.

Complementado lo dicho, el Art. 227 del mismo cuerpo normativo determina que: “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”.

Esta forma de organización de la Administración pública, si se ajusta a los cánones con los que debe aplicarse un Estado unitario, efectivamente se pueden alcanzar los objetivos y finalidades descritos en los artículos precedentes, lo que permitiría el desarrollo sostenido, sustentable, homogéneo, justo y equitativo, que junto con la

---

<sup>111</sup> COOTAD, Art. 106.

cohesión territorial, el Estado sea capaz de prestar bienes y servicios de eficacia, eficiencia, calidad, oportunos, de acceso universal, conforme las necesidades de cada una de las localidades y su población. Lo que, por otra parte, sería una demostración de la gestión transparente del Estado, de la participación ciudadana, tanto con los aportes al proceso como como las veedurías y la rendición de cuentas a las autoridades.

La responsabilidad en la provisión de servicios y la eficaz ejecución del gasto público exige a los gobiernos establecer mecanismos enfocados al cumplimiento de estas obligaciones que le son connaturales. Dentro de este marco, se instaura la descentralización hacia los regímenes locales, los que por encontrarse en el territorio y ser parte de la población que habita en dicha circunscripción conocen de primera mano el entorno, la situación geográfica y física del territorio y, por sobre todo esto, las necesidades perentorias de la ciudadanía. De este modo, con mayor agilidad se pueden presentar planes y programas, que además pueden aplicarse por prelación de importancia, ya sea por tratarse de población en riesgo, emergencias sanitarias, de seguridad, etcétera.

Los bienes y servicios públicos pertenecen en igualdad de condiciones a toda la sociedad sin restricción alguna, por tanto, la Administración pública debe garantizar el acceso eficiente y eficaz a la prestación con calidez y calidad de los mismos. En consecuencia, se busca atender en primer lugar los deberes y obligaciones del Estado en el marco del cumplimiento y garantía de los derechos humanos antes que basarse únicamente en cubrir las necesidades básicas insatisfechas (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo 2007). El principal objetivo es el desarrollo de capacidades fundamentales y la afirmación de identidades, teniendo como referente brindar a los administrados una vida digna y una sociedad en desarrollo.

Los postulados expuestos por SENPLADES, en la infinidad de artículos y documentos publicados, deben ser un permanente llamado de atención para encauzar todos los esfuerzos del quehacer público hacia la efectiva ejecución de los objetivos y metas trazadas para alcanzar el bien común.

Un Estado efectivamente democrático requiere instituciones políticas y modos de gobernanza pública que, sostenidas en una estructura de representación política pluralista y diversa, den cabida a la participación ciudadana y a la deliberación pública en la toma



de decisiones y en el control social de la acción estatal. Solo en la medida en que se abran los debidos espacios de participación y diálogo a los ciudadanos éstos acrecentarán su poder de incidencia pública, sus capacidades de auto-gobierno y de organización social autónoma, su interés por las cuestiones públicas y podrán, entonces, constituirse en un pilar para el cambio político que requiere el país (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2007: 48).

Sobre la urbanización y la territorialidad, Carrión afirma que:

Por otro lado, y ya en relación con la situación actual, cabe anotar que el agudo proceso de urbanización experimentado por el país (proceso desigual, combinado, expansivo, concentrador y excluyente) tiene una doble expresión: la generalización del fenómeno urbano en la totalidad del territorio nacional y la concentración de la población en las ciudades. Esta situación ha convertido al Ecuador en un país de ciudades con población predominantemente urbanas. Por las propias modalidades de esta diseminación de la urbanización a lo largo del territorio nacional, con desequilibrios y desigualdades a toda escala, es factible reconocer las siguientes características generales: por un lado, la heterogeneidad municipal y la multiplicidad de los gobiernos locales y, por otro, algunos problemas específicos inherentes a la Municipalidad, como aparato y representatividad (1996:138)

Siendo el Ecuador un Estado democrático, la soberanía del pueblo se manifiesta en el derecho a elegir y ser elegidos, y ser no solamente legal sino también legítimamente representantes, mandantes de las autoridades que en todos los sectores del Estado deben actuar bajo esta categoría de mandatarios, que divididos entre las distintas funciones del Estado han de guardar absoluta independencia entre sí para hacer realidad el equilibrio de poderes bajo la voluntad soberana del pueblo, lo que constituyen las bases de la República.

El tratadista Norberto Bobbio (2004) expresa que el grado de democratización de un pueblo ya no se mide por quién vota, universalización del sufragio, sino dónde vota, es decir, el espacio en el que el ciudadano puede ejercer su poder como elector; y la descentralización incrementa ese espacio de participación electoral.

El mismo autor subraya enfáticamente que las autoridades seccionales deben ser elegidas de manera democrática, y conmina a que la sede electoral sea la comunidad descentralizada, así el pueblo que la integra puede manifestar su voluntad mediante sufragio universal para ejercer este derecho sin intermediarios y decidir quiénes serán los titulares de los órganos de sus circunscripciones (2004).

La Norma Suprema contempla que las autoridades de los GAD sean elegidas democráticamente por los ciudadanos. Sin embargo, no es suficiente gozar del respaldo popular para ejercer con probidad las atribuciones que les competen, es imperativo para un buen desempeño contar con los medios y recursos que les corresponden y que se les permita trabajar con autonomía administrativa y ejecutar las decisiones políticas que responsablemente vea necesarias para un mejor desempeño en el ejercicio sus competencias, sin interferencia, presión o injerencia por parte de otros estamentos de la Administración pública, especialmente del gobierno central, por ser este el nivel originario del proceso de descentralización.

La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, en el primer artículo sobre los principios fundamentales señala:

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución y en la ley. Bajo los principios de diversidad, pluralismo ideológico y de igualdad de oportunidades, esta ley regula la participación popular en el ejercicio de la democracia directa para los procesos electorales y para la designación, remoción y revocatoria de mandato de las autoridades de los órganos de poder público.

El término democracia directa empleado por la Constitución y las normas relacionadas como el Código de la Democracia, evidentemente es relativo, por lo tanto, a fin de guardar una estricta precisión en la redacción de la normativa, se debería utilizar la expresión democracia participativa, o aún con mayor exactitud conceptual, democracia representativa.

Oscar Valenzuela, como parte de su obra acerca de la democracia directa y participativa, cita la *Enciclopedia de la política* de Rodrigo Borja, en la que se explica que en estricto sentido la democracia directa materialmente no existe, es un imposible: “(...) no hay manera de que el pueblo, masivamente, tome en sus manos la conducción de sus destinos. De ahí que todo gobierno, desde las épocas primitivas en que el hombre valiente asumía la conducción del grupo, ha Estado confiado a la gestión de un pequeño núcleo de personas” (2014).

Un gobierno local que interactúa con las organizaciones sociales y los usuarios en general está en la capacidad de priorizar las necesidades, de involucrar a los ciudadanos en la elaboración de los planes de desarrollo y de inversión, y que sean parte primordial en la solución de los problemas públicos. Evidentemente, una ciudadanía bien informada, que se sabe parte del proyecto social y político, que ejerce el control social y la rendición de cuentas, generará más insumos para dicho nivel de gobierno local.

La propia denominación de gobiernos autónomos descentralizados otorgada por el ordenamiento jurídico exterioriza no solo la capacidad de ejercicio de las competencias atribuidas y acompañadas de los recursos necesarios para su implementación a nivel regional, provincial, cantonal, parroquial o de comunidad, sino la plena autonomía política, administrativa y financiera prescrita en la Constitución para tomar decisiones en el ámbito de sus competencias, como decisores de políticas públicas; con la facultad de expedir normas mediante ordenanzas, resoluciones, etc., supeditadas evidentemente a la jerárquica normativa y ejecutar procedimientos administrativos conducentes al mejoramiento del nivel de vida y la sostenibilidad de su acciones, que además fomenten la unidad nacional.

En cuanto a los principios que rigen a los GAD, el Art. 238 fija los siguientes: solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana, de los que lógicamente se desprenden sus equivalentes. Por otro lado, la misma norma establece que dichos niveles de gobierno gozan de “(...) autonomía política, administrativa y financiera. Este sistema de organización territorial se acompaña del correspondiente esquema de distribución de competencias” (Benalcázar Guerrón, 2010: 28).

En suma, la normativa vigente determina entre las principales funciones de los GAD las de legislar, normar y fiscalizar la administración, la gestión y el ejercicio de las competencias que les correspondan y la incorporación de la participación ciudadana y del control social. Por otra parte, deben elaborar los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial para su circunscripción en función de sus objetivos, metas y

programas en coordinación con los diferentes niveles de gobierno y el Sistema Nacional Planificación<sup>112</sup>.

El profesor Eliseo Aja sostiene que:

El Estado unitario tiene un solo nivel de instituciones políticas, y el Estado federal tiene un doble nivel de instituciones políticas superpuestas: la federación y los Estados miembros federados. En realidad, en todos los Estados, tanto en los unitarios como los federales, existe otro nivel de instituciones, los poderes locales (los municipios, principalmente), que aplican las leyes de su territorio y suelen tener cierta autonomía para la resolución de los problemas en su ámbito, pero siempre quedan sometidos a las leyes aprobadas por el parlamento, de forma que, al referirnos al nivel único doble de instituciones políticas, dejamos de lado la existencia del poder local (2003: 21-22).

Sin embargo, es necesario precisar que el Art. 118 de la Constitución dispone que la Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, la cual, de conformidad con el numeral 6 del Art. 120, tiene la atribución de “Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio”. Al referirse a la actividad legislativa, la Constitución no precisa una limitación de materias o de contenido, pues la ley puede regular cualquier ámbito de la vida humana en sociedad, sea de derecho público o de derecho privado, sin otro límite que el impuesto por la normativa constitucional. Es así, que el Art. 132 de un modo abierto establece que “La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común”.

En contraste, los GAD solo pueden regular sobre las materias específicas determinadas en los Arts. 262, 263, 264 y 266 de la Constitución, en cuanto se circunscriben a la territorialidad de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y municipios; y dentro de las facultades de competencias de las que gocen. En otros términos, estas normas, a diferencia de las leyes, no pueden innovar el ordenamiento jurídico más que en el específico ámbito material que precisa el Constituyente.

En otras palabras, la legislación local es específica para los ciudadanos radicados en ese ámbito territorial, sea porque han declarado ese como su domicilio, porque ahí radica su actividad económica o su representatividad, mas siempre será puntual respecto a las competencias del GAD del que se trate.

---

<sup>112</sup> Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Art. 5.

La materia que se regula mediante reglamento es, precisamente, uno de los aspectos que la diferencian de la ley. Como explican García de Enterría y Fernández, las normas reglamentarias solo pueden versar sobre asuntos administrativos, es decir, que estén directamente relacionados con el ámbito de las funciones y cometidos que el ordenamiento jurídico confía a la Administración pública. Por el contrario, la ley puede prestar su fuerza propia para cualquier contenido o regular todo tipo de materia.

Con referencia a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, está previsto que los GAD, junto con la SENPLADES, determinen los lineamientos para evaluar periódicamente el cumplimiento y resultado de su ejecución y tomar las medidas oportunas. No obstante a este trabajo en conjunto, se sobrepone la relación jerárquica piramidal por la que SENPLADES determina los lineamientos, y son los niveles de gobierno locales los que deben ajustarse a los mismos.

La Norma Suprema otorga a los GAD facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Además, a los GAD de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones, facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales; y a las juntas parroquiales rurales facultades reglamentarias<sup>113</sup>.

Los ingresos propios en el Ecuador se refieren sobre todo a los impuestos a la propiedad inmobiliaria, patentes de funcionamiento y otros tributos creados expresamente por la ley y que son aplicados mediante ordenanza, lo mismo que la fijación de contribuciones especiales de mejoras y la aplicación de tasas por prestación de servicios públicos.

La potestad tributaria de los GAD para crear tasas y contribuciones especiales se justifica por la relación que estos tipos de tributos tienen con el financiamiento de las funciones y cometidos que realiza la autoridad local, la prestación de servicios públicos y la realización de obras públicas. En efecto, como define Giuliani Fonrouge, la tasa es la prestación pecuniaria exigida compulsivamente por una persona pública y relacionada

---

<sup>113</sup> Constitución del Ecuador, 2008, Art. 240.

con la prestación efectiva o potencial de una actividad de interés público que afecta al obligado (2001).

Así, la ley señala que los ingresos municipales son de carácter tributario, no tributario, que provienen del patrimonio municipal, las asignaciones municipales y multas; y, por último, los ingresos por vía de empréstitos nacionales y extranjeros, con la observación de que estos se deben obtener con la autorización del Presidente de la República.

La diferencia entre los ingresos propios y los que provienen de otras fuentes, como transferencias y endeudamiento, son los más puntuales indicadores de la minúscula capacidad de los gobiernos subnacionales para generar ingresos propios, lo que tiene una clara explicación en la injustificada sobreabundancia de niveles de gobierno locales, que por su tamaño y -sobre todo- por los índices poblacionales, no resulta factible alcanzar el número suficiente de recursos, incluso para mantenerse operativos *per se*. Por otro lado, la distribución del sistema impositivo no ha sido modificada desde los años noventa, empleándose el mismo mecanismo en el actual modelo de descentralización.

También es justo reconocer que existen gobiernos subnacionales que viven textualmente de las rentas, es decir, que les basta para asegurarse recursos para su mantenimiento y trasladan los efectos políticos negativos de la recaudación de impuestos a sus ciudadanos. La excesiva dependencia de los recursos provenientes de las transferencias intergubernamentales es en parte lo que fomentan la irresponsabilidad fiscal y que el gobierno local no se esfuerce por obtener ingresos propios. Sin pretender justificar la inacción de las autoridades, e incluso la mala fe, hay que tomar en cuenta las condiciones rentistas en las que ha vivido el país, el anquilosamiento de los dirigentes políticos y que no se han fomentado incentivos para mejorar el ingreso de recursos hasta la fecha.

El actual diseño financiero y las relaciones intergubernamentales resultantes no garantizan la autonomía suficiente a los gobiernos subnacionales para estar en la capacidad de tomar y ejecutar decisiones públicas por la falta de recursos materiales, tecnológicos, de infraestructura, de talento humano capacitado, del fortalecimiento

institucional necesario, de la asesoría y asistencia técnica por parte de las entidades del gobierno central, pero sobre todo la necesidad de recursos económicos, agravada por la dependencia absoluta de percibir las asignaciones del Presupuesto General del Estado, que no cumplen con los requisitos constitucionales de ser predecibles, directas, oportunas, automáticas y suficientes<sup>114</sup>.

El hecho imponible de la tasa, justamente, es provocar la actividad de la autoridad pública en sus funciones de derecho público (por ejemplo, solicitar un permiso de construcción, de funcionamiento de un local comercial, pedir una certificación, etcétera), o bien la prestación efectiva o potencial de un servicio público en beneficio de los vecinos (agua potable, alcantarillado, bomberos, etcétera) (De la Garza 2002). Es evidente que la posibilidad de que los gobiernos descentralizados creen tasas se admite porque estas entidades públicas, que son autónomas y tienen atribuidas diversas competencias, realizan diversos actos que en cuanto implican gasto público local, requieren del financiamiento que proviene de la figura tributaria de la tasa, es decir, la retribución económica que hace el usuario por el servicio que le brinda o el bien público que utiliza.

Las contribuciones especiales de mejora son tributos que se deben, de acuerdo a los beneficios individuales o de grupos sociales, que se perciban por la construcción de obras públicas o por otras actividades de autoridad pública (Giuliani Fonrouge 2001). Igual justificación que la antes expuesta sobre la tasa puede aplicarse a la contribución especial de mejora, pues los gobiernos descentralizados tienen competencia para realizar diversas obras públicas que pueden financiarse con este tipo de tributo, como es el caso de calles, parques y diversas construcciones de interés público.

En cuanto a la formulación y a la ejecución del Presupuesto General del Estado, la Constitución<sup>115</sup> y el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas<sup>116</sup>, señalan

---

<sup>114</sup> Constitución del Ecuador, 2008 Arts. 271 y 272. A pesar de estas disposiciones constitucionales, el gobierno central redujo la asignación a los GAD para este año en 392 millones menos respecto al 2015. Hasta el momento, el Gobierno adeuda las transferencias de enero y febrero. A inicios de este mes, Herrera calculó que serían unos USD 460 millones y dijo que esperan igualarse en abril. Por ello, los organismos seccionales insisten en estrategias como buscar créditos, reducir los gastos de personal o priorizar las obras. Ver <http://www.elcomercio.com/actualidad/gobiernosseccionales-ajustes-presupuesto-obras.html>

<sup>115</sup> Constitución del Ecuador, 2008, Art. 293.

<sup>116</sup> Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Art. 50.

que los presupuestos de los GAD y sus empresas públicas se sujetarán a sus propios planes, en el marco del *Plan Nacional de Desarrollo* y sin menoscabo de sus competencias y autonomías.

Los GAD se someten a las reglas fiscales y de endeudamiento interno, análogas a las del Presupuesto General del Estado. Los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias de los GAD se cuantifican por el Consejo Nacional de Competencias, excluyendo aquellas asignaciones discrecionales no permanentes otorgadas a los gobiernos autónomos descentralizados únicamente en caso de catástrofe.

Por un lado, históricamente las “preasignaciones” respondieron a una dinámica clientelar, entre otras, de los territorios, que intercambiaban recursos por apoyo político, sin respetar una asignación de criterio nacional, vinculada a las necesidades de los territorios y los ciudadanos, y a los objetivos del desarrollo. Con estos antecedentes, la eliminación fue correcta. Pero, por otro lado, esos recursos que debían ser automáticamente asignados a los gobiernos subnacionales en razón de necesidades y competencias, han sido re-centralizados en el Ejecutivo, retornando la mayor amenaza a la descentralización, cual es, la “discrecionalidad”. Más aun, en un contexto de fortalecimiento del presidencialismo y de la “personalización” de la gestión pública (Verdesoto, 2009: 9).

De conformidad a lo dispuesto por la Constitución, son fundamentales las asignaciones presupuestarias del gobierno central a los niveles de gobierno locales, que carecen del presupuesto necesario para estar en la capacidad de funcionar con instalaciones adecuadas, bien distribuidas y organizadas, para poder brindar servicios de calidad en condiciones dignas tanto para los usuarios como para los servidores. Aquí es importante señalar que los medios deben estar enfocados con una proyección del crecimiento de la demanda proporcional al de la población.

Uno de los más importantes principios que se ha de respetar para la eficaz prestación de servicios y bienes públicos es el de subsidiariedad. La aplicación de este principio implica la abstención por parte del Estado de interferir en la gestión de los gobiernos locales cuando por sí mismos y dentro de sus respectivos ámbitos son capaces de dar una respuesta al usuario.

En definitiva, por el principio de subsidiariedad, a la autoridad a la que le corresponde resolver los problemas es a la instancia más cercana a los interesados. Al nivel jerárquico superior le compete actuar únicamente cuando los niveles locales no han podido solventar necesidades específicas de los usuarios de su perímetro más inmediato.



El desarrollo económico autosustentable debe ser sostenido y capaz de abastecer las necesidades de los entes descentralizados y que la redistribución equitativa de los recursos del Estado permita cumplir los fines programados anualmente. La gestión de los niveles de gobierno locales debe ser solidaria con todos los estamentos sociales.

Los análisis del diagnóstico institucional y territorial de cada uno de los niveles de gobierno permiten establecer los problemas prioritarios, e incluso son una fuente de direccionamiento estratégico para solventarlos. Con ese antecedente, todas las propuestas deben estar orientadas a reducir las necesidades y a eliminar carencias, responsabilidad que recae directamente sobre la máxima autoridad para cada periodo de gobierno, especialmente en cuanto a la implementación de las políticas constantes en los instrumentos de planificación existentes.

Con referencia a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, los GAD, conjuntamente con la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, establecen los lineamientos para evaluar periódicamente el cumplimiento y resultado de su ejecución, lo que permite emplear correctivos o modificaciones, de ser menester.

En el Estado unitario el nivel principal es el municipal, con una gran tradición de autonomía que se remonta al final de la Edad Media, en que las parroquias se ocupaban de la enseñanza y la beneficencia. La influencia de la Revolución francesa introdujo la distinción entre las tareas propias de los municipios y las de los sectores que ejercen por delegación del gobierno. La posterior democratización y la extensión del Estado de bienestar han incrementado sus competencias, que va mucho más allá de los problemas estrictamente locales (Aja, 2003).

Los GAD municipales, por su naturaleza jurídica son personas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Para el ejercicio de sus competencias ejercen funciones ejecutivas, de participación ciudadana, legislación y fiscalización. Su sede es la cabecera cantonal.

El Código Orgánico de la materia establece como competencias exclusivas del GAD municipal, entre otras, las siguientes: planificar el desarrollo cantonal y formular los planes de ordenamiento territorial, articulando con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial; planificar, construir y mantener la seguridad vial urbana;

planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre dentro de su circunscripción; gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias, etcétera.

Los distritos metropolitanos autónomos son regímenes especiales de gobierno del nivel cantonal por su concentración demográfica y de conurbación. Tienen la facultad de ejercer las competencias de los gobiernos municipales y las que asuman de los gobiernos provinciales y regionales. Comparten la misma naturaleza jurídica que los GAD municipales, al igual que la integración de sus funciones señaladas por el estatuto de autonomía aprobado. Le corresponde un único gobierno metropolitano, constituido y organizado de conformidad con la Constitución, el Código y su estatuto de autonomía. Las líneas de acción propuestas serán realizables e incluirán proyectos de inversión o acciones a desarrollarse con gasto corriente.

La Constitución determina que las entidades que integran el régimen seccional autónomo son instituciones de la Administración pública, mas no del gobierno central. Cada gobierno autónomo descentralizado es una persona jurídica, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones y, por lo tanto, es responsable por sus acciones u omisiones dentro del sector público a través de los órganos competentes.

La personalidad jurídica de derecho público de los municipios se establece en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, al señalar que estos poseen patrimonio propio y capacidad para realizar los actos jurídicos necesarios para el cumplimiento de sus fines y en la forma que señala la Constitución y la ley. Con este preámbulo, al determinar que la comunidad territorial goza de personalidad jurídica, la descentralización se hace efectiva jurídicamente.

Por tanto, se debe dotar puntualmente a los gobiernos locales de mecanismos, herramientas, maquinarias, instrumentos y todos los medios más avanzados en tecnología e innovación para el manejo documental, el sistema organizativo, la administración y la gestión en general, creados justamente para reducir costos, mejorar el rendimiento y lograr mejores resultados. A más del aprovechamiento de estos recursos, se debe insistir en la obligación de cada servidor en el manejo responsable y

cuidadoso en la utilización de los mismos, cuyo uso debe ser objeto únicamente para fines institucionales.

La aplicación de estas herramientas logra una mayor eficiencia en los sistemas y procesos y, por ende, en la prestación de servicios públicos. Su utilidad no radica solo en la agilidad y simplificación de los trámites evitando la burocracia estatal para un mejor empleo del tiempo tanto para los funcionarios como para los usuarios, sino que facilita la gestión y permite llevar un control exacto del estado del trámite y sus responsables.

A modo de ejemplo, el reemplazo cero papeles con la digitalización de los documentos para la gestión de trámites en la Administración estatal disminuye el riesgo de pérdida, infiltración, modificación o desaparición de la información; facilita el seguimiento del trámite, la identificación de los responsables del mismo y el tiempo que tardan en atenderlos; además, reduce considerablemente los costos del material y, a mediano y largo plazo, protege al medioambiente.

En lo que respecta a la competencia de tránsito, como explicaba la ingeniera Diana Pacheco de la Agencia Nacional de Tránsito, se está trabajando en la unificación de un sistema nacional de registro de datos, pues el que se tenía ha quedado obsoleto frente a la fusión y eliminación de instituciones vinculadas a dicha competencia. Tema fundamental del que depende la regulación y control tanto de la emisión de títulos habitantes como de la matriculación y revisión técnica vehicular, etcétera.

La interconexión de instituciones es otro elemento que empieza a transformar la burocracia en producción, evitando la inoficiosa presentación constante por parte de los usuarios de documentación pública, que consta ya sea en la entidad que los expidió o en los archivos de datos de todas las relacionadas. De esta forma, el organismo puede cotejar dicha información en línea evitando, además de las molestias a los ciudadanos, superposición de funciones y duplicidad de trabajo, los que hacen a los trámites lentos y engorrosos.

Este es un reducido muestrario que facilita la eficiencia y eficacia de la institución, que empieza con la motivación al talento humano, que además de ser tratado con el

respeto que merece cada uno, el trabajo en equipo lo convierte en un lugar común de ideas y proyectos de servicio directo a la sociedad y al desarrollo del país.

La implementación y el desarrollo del modelo de descentralización definido bajo los parámetros constitucionales y del COOTAD dependen básicamente de la capacidad institucional y operativa de los niveles de gobierno y, por tanto, directamente del organismo rector, es decir, del Consejo Nacional de Competencias, el encargado de promover la red de formación y la ejecución de las capacitaciones que permitirán implementar políticas, estrategias, planes y programas gubernamentales para el desarrollo local y, en consecuencia, nacional.

El desarrollo local que se busca puede definirse como: "(...) una acción global de movilización de los actores locales, con el fin de valorizar los recursos humanos y materiales (recursos endógenos) de un territorio dado, manteniendo una negociación o diálogo con los centros de decisión económicos, sociales y políticos en donde se integran y de los que dependen" (García Chillón, 2003: 9).

#### **3.1.4.1 Mancomunidades y consorcios**

Acercar la Administración pública a la población es la esencia misma de la descentralización, como se ha mencionado en innumerables ocasiones, pues desde esta manera es como el Estado conoce la verdadera situación y realidad de la población con las peculiaridades de cada localidad, lo que le permite actuar de acuerdo a las circunstancias.

El Sistema Nacional de Competencias está diseñado para que se desarrolle como un conjunto integral de relaciones interinstitucionales, en especial entre los distintos niveles de gobierno, por lo que el Estado íntegramente es el responsable de cualquier acción u omisión en este sentido. Dadas las peculiaridades y la sobreabundancia de niveles de gobierno, que se han creado en relación con la división político-administrativa del país, al que se han añadido con la Constitución de 2008 nuevas instancias<sup>117</sup>, se han instaurado

---

<sup>117</sup> Por ejemplo: regiones, agendas zonales y regímenes especiales.

modelos de gestión conforme a la diversidad de sectores a los que se van a transferir las diferentes competencias y las facultades que les correspondan.

Con el propósito de mejorar la gestión y el ejercicio de las competencias que les han sido transferidas, la Constitución y el COOTAD, como norma concordante, han establecido figuras asociativas para la interrelación entre los GAD, que bajo los principios de subsidiariedad, solidaridad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana<sup>118</sup>, y en consideración a que la diversidad territorial implica disparidad de condiciones, dando como resultado niveles de gobierno que no pueden mantenerse a sí mismos, mucho menos prestar los servicios públicos, función para la que fueron creados. Con este panorama, se necesitaba un mecanismo de integración que fortalezca las capacidades institucionales de los GAD, por lo que se crearon las mancomunidades o consorcios

En la página web del Consejo Nacional de Competencias, en el enlace denominado articulación territorial y resolución de conflictos, se encuentran los mencionados consorcios y mancomunidades, de acuerdo con el órgano técnico rector del Sistema Nacional de Competencias, se define a la mancomunidad como la agrupación de dos o más GAD del mismo nivel de gobierno, ubicados geográficamente de manera contigua; mientras que consorcio es la congregación de dos o más GAD de distintos niveles de gobierno o que no fueren contiguos.

En el mismo sitio web se explican los beneficios con los que se favorece a estas asociaciones; así como el procedimiento a seguir para su legalización. Algunos de los beneficios que se presentan son el mejorar la gestión de una competencia, en la economía de escala, la reducción de costos de implementación y atender los recursos necesarios para el mantenimiento, gestión y prestación de servicios, y así ejercer de forma eficiente las atribuciones que les corresponden.

Las mancomunidades y los consorcios, al estar conformados por varios GAD, tienen más posibilidades de elaborar planes y proyectos comunes, tener una mayor incidencia política, generar mayores recursos económicos al acceder a la cooperación

---

<sup>118</sup> Constitución del Ecuador, 2008, Art. 238.

internacional, suscribir convenios con agencias internacionales, universidades, en fin, un infinito panorama al que no habrían podido acceder de forma individual.

La cohesión territorial que se fomenta a través de las mancomunidades y consorcios, a su vez promueve el desarrollo sociocultural, político, económico de la agrupación y de cada uno de sus integrantes. Esto facilita mantener una adecuada articulación entre los miembros de la mancomunidad o consorcio con los otros GAD y de estos con el gobierno central.

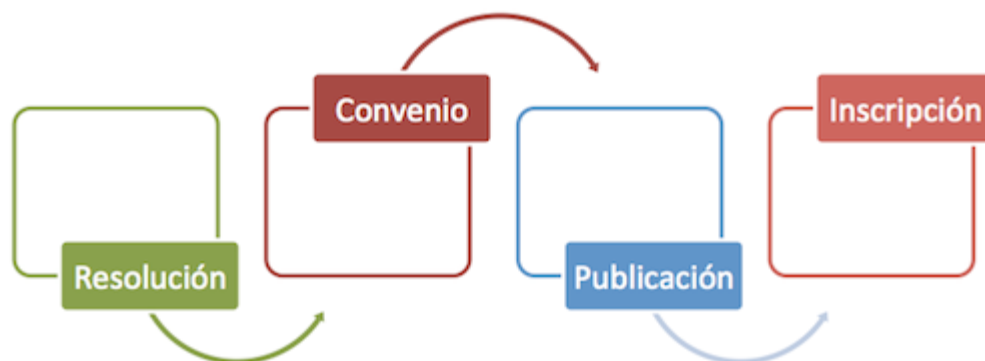
En general, los beneficios que se detallan en la página web están redactados de tal forma que parecen prerrogativas de las que solo pueden gozar quienes conforman este tipo de agrupaciones, cuando en realidad se desmenuzan las obligaciones legales del gobierno central para con todos los niveles de gobierno.

A continuación se explica paso a paso el procedimiento que deben seguir los GAD para formar una mancomunidad o un consorcio. Se requiere, en primer lugar, una resolución favorable de los órganos legislativos de todos y cada uno de los gobiernos autónomos que desean acceder a una de estas figuras.

Con el visto bueno de los consejos, se procederá a la firma de un convenio en el que deben constar al menos los siguientes datos: nombre de la mancomunidad, integrantes, objeto o fin, plazo y patrimonio, la aportación de cada uno de sus miembros, la publicación en el registro oficial y todos los documentos habilitantes.

El convenio, junto con las resoluciones habilitantes de órganos legislativos, se presentan para su publicación en el Registro Oficial y, finalmente, se procede con la inscripción en el Registro de Mancomunidades y Consorcios del Consejo Nacional de Competencias, etapa que inicia con una solicitud por parte del representante de los GAD, tal y como se muestra en el gráfico siguiente.

Gráfico 6. Procedimiento de los GAD para conformar una mancomunidad



En el 2015, el Consejo Nacional de Competencias, mediante el sitio web puso a disposición de los GAD formatos para la legalización de las mancomunidades y consorcios, como son modelos de las resoluciones que deben ser emitidas por los consejos de cada GAD, entre otros<sup>119</sup> (Consejo Nacional de Competencias 2016).

Esta información, que consta en el registro del Consejo Nacional de Competencias, le permite la regulación, monitoreo y evaluación del cumplimiento de los objetivos, desempeño y gestión de los GAD que conforman la mancomunidad o consorcio y de la utilización de los recursos asignados para el ejercicio de la competencia convenida, lo que implica no solamente una auditoría, sino y por la naturaleza de los mismos, deberá determinarse si son suficientes o no, y en este último caso proveer los necesarios.

La integración podrá estar complementada con normas que creen incentivos económicos y de otra índole para apoyar el desarrollo local. Inclusive se prevé la conformación de circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que pueden ejercer las competencias del gobierno territorial autónomo y se registrarán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y derechos colectivos (Chiriboga 2011).

---

<sup>119</sup> Modelo de Resolución de Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal para la Mancomunidad. Modelo de Resolución de Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal para Consorcio. Modelo de Resolución de Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural para la Mancomunidad. Modelo de Resolución de Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural para Consorcio. Modelo de Convenio de Mancomunidad. Modelo de Oficio solicitando la inscripción de la Mancomunidad o Consorcio. Ficha de inscripción de la Mancomunidad o Consorcio. Modelo de Estatutos de Mancomunidad. Formulario de actualización de datos de Mancomunidades y Consorcios.

Con el paso del tiempo, el registro de las mancomunidades y consorcios que le compete al Consejo Nacional de Competencias ha ido mejorando, y se puede decir que en la actualidad se lo maneja de una manera más técnica y con el mínimo de formalidades, que en sus inicios.

Es importante que se hayan tomado en cuenta las observaciones que se hicieron a dichos registros durante esta investigación, porque en un primer momento se remitía por correo electrónico una hoja Excel, editable a expensas de cualquier modificación y que no contenía ni la mínima información detallada, la mayoría de las celdas permanecían vacías para cada uno de los requisitos y la información proporcionada estaba incompleta. Así, en la columna correspondiente a objetivos, en caso de haberlos, consistían en: mejorar la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, u otro tipo de enunciados generales que no dicen nada. El plazo siempre era indefinido, y no constaban los aportes de los integrantes; tampoco los documentos habilitantes, ni con la publicación en el Registro Oficial, etcétera.

Si bien el primer registro se caracteriza por graves omisiones, el CNC, fuera de toda lógica, objetividad y con una irrespetuosa falta de criterio que demostraba su dependencia del gobierno central, fue capaz de incluir en el registro de mancomunidades y consorcios no solamente la afiliación política de cada uno de los integrantes, y de los presidentes de cada agrupación, sino que incluso se presentaba dicho registro con los colores propios de las agrupaciones políticas. Y en la misma hoja Excel se crearon pestañas con diferentes gráficos que presentaban a colores la hegemonía de Alianza País en la representación de las mancomunidades y consorcios y la modificación de esta tendencia en las elecciones seccionales 2014<sup>120</sup>.

En el año 2015, como parte de la homogenización de sitios web de todas las entidades públicas dependientes del gobierno central, en el caso del CNC ha servido para corregir dichos desfueros y seguramente con el tiempo mejorará el acceso a información pública tal y como lo establece la ley creada para el efecto, así como toda la normativa, empezando como cabeza con la Constitución de la República.

---

<sup>120</sup> Ver anexo 3.



### 3.2 Clasificación de competencias

La distribución de competencias es vital para cualquier orden político que se fundamente en la descentralización, ya sea en toda su extensión conceptual, como si trata de una descentralización meramente administrativa. En términos generales, a más de los criterios de jerarquía, objetividad y territorialidad, los sistemas de repartición de competencias entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales son dos: de distribución horizontal y de distribución vertical. El primero se basa en la materia que trata, mientras que el vertical lo hace en relación con las funciones de los órganos, por ejemplo, el ejecutivo o el legislativo.

Esta descripción es de gran utilidad para un análisis comparativo con otras formas de Estado, como queda de manifiesto en el artículo publicado por Bassols y Serrano:

Si se utiliza el criterio horizontal, la distribución de competencias puede seguir el llamado sistema de lista única o el sistema de doble lista. Por el procedimiento de lista única cabe, a su vez, una de estas dos posibles soluciones: el sistema federal, en el que sólo se enumeran las funciones atribuidas a la Federación, dejando el resto a los Estados; o el sistema regional, en el que las funciones se atribuyen a las regiones dejando el resto al Estado. El procedimiento de lista doble no hace sino distribuir competencias por razón de la materia, atribuyéndolas tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas, según los casos.

Pero una distribución de competencias basada exclusivamente en un criterio horizontal sería incompleta y poco precisa; el criterio vertical sirve así para saber qué actividad sobre una materia concreta está atribuida a cierto ente u órgano (1982:33).

A lo largo de este estudio se ha comprobado la necesidad de diferenciar las relaciones horizontales de las verticales que se plasman en estos sistemas descentralizados frente a los centralizados, unos y otros repercuten en el quehacer público y, consecuentemente, en la sociedad, creando tensiones entre las autonomías y la necesidad del manejo central, más aún en sistemas presidencialistas, como es el de Ecuador.

Siguiendo el mismo sentido, Verdesoto expresa que:

La definición de los atributos de las competencias y de las mismas competencias, especialmente de las nacionales, es decisiva. El presidencialismo se transforma automáticamente en centralismo cuando el ámbito de las competencias se torna gris en detrimento de la precisión de roles y responsabilidades subnacionales. La Constitución no definió Sistemas y Subsistemas, los maneja en algún sentido de modo errático, y pone un énfasis en la nación antes que en la precisión (2009: 45-46).

La Constitución ecuatoriana determina las facultades y funciones de las instituciones vinculadas, así como los ámbitos de gestión de las competencias; sin embargo, ineludiblemente el régimen de competencias debe reflejar procesos y procedimientos transparentes en cuanto a su funcionamiento, los recursos empleados y la consecución de sus fines.

Quizá el hecho de que la Constitución extralimite su rol que comprende ser el marco jurídico general para la nación, y abarque ciertas materias que le corresponde a la ley, sea uno de los motivos por los que durante el desarrollo de su contenido se producen constantes tensiones entre la centralización de un sistema presidencial, con una descentralización que mal interpreta las autonomías, y todo ello por la ignorada relación de los sistemas territoriales con el sistema central.

Es importante tomar en cuenta que el proceso de la descentralización es progresivo y que existe una entidad creada como órgano técnico y rector del sistema; es decir, que ese es su único fin, pero adicionalmente hay instituciones como SENPLADES, que cuenta con una Subsecretaría de Descentralización con objetivos y funciones análogas al CNC, por lo que no cabe excusas por falta de medios y recursos por parte del gobierno central.

Lo que sí está claro es que se vuelven a encontrar contradicciones normativas y doctrinales sobre el régimen y la distribución de competencias, por lo que aparentemente no se ha profundizado lo suficiente, tanto para normar, como para consolidar íntegramente el denominado Sistema Nacional de Competencias.

Por otro lado, no es solo un problema de contradicción en las normas sino también de inobservancias e interpretaciones a la carta sobre el ordenamiento jurídico, a lo que se suman la falta de procedimientos y procesos técnicos que permitan catalogar las diferentes competencias, para así tener una mayor comprensión acerca de su distribución, y de la necesaria capacidad operativa institucional de los GAD para poder asumir responsablemente y ejercer con probidad las facultades que les han sido transferidas, en principio con todos los recursos y asistencia por parte del CNC, en otras palabras se debe aplicar una justa distribución y un justo costeo.

Es importante empezar identificando la conceptualización que la doctrina y la normativa otorgan al término competencias, y las cuatro variedades señaladas por la ley, así como de las denominadas facultades que capacitan el ejercicio de las primeras.

El tratadista Tomás de la Quadra, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid, define a la competencia como:

(...) el conjunto de potestades y funciones que, en relación con un ámbito determinado de la acción u organización pública, se reconocen a un órgano o entidad. La competencia no consiste, así, en los ámbitos concretos en sí sino en las funciones y potestades que en relación con los mismos se atribuyen a un órgano o entidad pública. Por lo tanto, la competencia es un requisito y un presupuesto previo que habilita y legitima la actuación administrativa (...) Por lo tanto, la competencia es una circunstancia de carácter subjetivo y no un elemento objetivo, por lo que la competencia no se “tiene” sino que se “es” competente en virtud de las normas que atribuyen funciones y potestades para poder actuar (2016).

Las expresiones del profesor Tomás de la Quadra al señalar que la competencia es una circunstancia subjetiva, presupuesto que legitima la actuación administrativa, conlleva una mayor exigencia para la Administración pública, que no tiene la competencia, que es competente para actuar, por tanto, deberá hacerlo con probidad, diligencia, pertinencia, calidad gerencial, técnica, administrativa y operativa, cumpliendo sus obligaciones con los ciudadanos y la sociedad en general de manera oportuna eficaz y eficiente.

Por tanto, resulta indispensable analizar con profundidad las disposiciones legales que comprenden esta temática, porque el estudio de la ciencia política requiere de una contextualización global del ámbito sobre el que se van a aplicar las políticas públicas. El marco jurídico determina el campo de acción del gobierno y de los actores políticos.

La doctrina alemana señala que en la Constitución se encuentra la competencia de las competencias (Kompetenz-Kompetenz), pues su primera función es distribuir las competencias públicas (García de Enterría y Ramón Fernández, Curso de derecho administrativo 2014, 285). Por lo que toda delegación y transferencia que no se ajuste a las dispuestas por la Constitución es revocable, lo contrario implicaría una alteración en el orden jurídico, irrespetando la jerarquía normativa.

Si bien existe una determinación de competencias entre el gobierno central y la administración local –en un marco jurídico en el cual el primero solo puede interferir en concretos aspectos relacionados con el ámbito local–, dichas competencias se enlazan según esquemas fundamentales de coordinación, concurrencia y subsidiaridad (Penagos, 2003: 30).

El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas contempla entre sus objetivos contribuir al cumplimiento de los derechos constitucionales y las disposiciones gubernamentales en la determinación del rol de los actores que participan en los procesos de formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas. Las políticas públicas y el ordenamiento jurídico deben conjugarse de tal modo que la Administración pública sea una legal y legítima manifestación de la voluntad soberana de la sociedad.

El COOTAD define a las competencias como capacidades de acción de un nivel de gobierno en un sector que se ejercen a través de las facultades<sup>121</sup>. A su vez, las facultades son las atribuciones para el ejercicio de estas competencias que tienen los GAD, que son las siguientes:

*Rectoría.*- La Ley Orgánica entiende por rectoría a la potestad de emitir políticas públicas para el logro de objetivos y metas de desarrollo, así como para definir sistemas, áreas y proyectos estratégicos de interés público en función de su importancia económica, social, política o ambiental. Así, por ejemplo, la rectoría del sistema nacional de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial está a cargo del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, y se ejecuta a través del organismo técnico de la materia a nivel nacional, que es la Agencia Nacional de Tránsito. Esta disposición, de forma categórica establece que la facultad rectora no puede ser concurrente<sup>122</sup>.

A los GAD municipales les corresponde planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial según el modelo de gestión que apliquen dentro de su territorio cantonal, de conformidad con la Norma Suprema y las normas concordantes;

---

<sup>121</sup> COOTAD, Art. 113.

<sup>122</sup> En principio la rectoría como parte de la titularidad de una competencia, nunca es concurrente, por lo que llama la atención la necesidad de dejar por escrito lo que se supone es una regla general; lo que conduce a un relativismo pernicioso sobre el tema.

estas competencias pueden ejercerlas directamente o por delegación total o parcial de la gestión, pero esto no implica una concurrencia.

*Planificación.-* La planificación afecta a todos los niveles de gobierno y permite establecer y articular las políticas, objetivos, estrategias y acciones en el diseño, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos dentro de las competencias de cada una de sus circunscripciones territoriales.

*Regulación.-* La tercera facultad prevista por la normativa es la regulación, la misma que permite a los GAD emitir la normativa necesaria en función de la política pública trazada para la adecuada prestación de servicios.

*Control.-* El control es la atribución de vigilar el cumplimiento de objetivos y metas de los planes de desarrollo, de las normas y procedimientos establecidos, así como de los estándares de calidad y la eficiencia en el ejercicio de la gestión.

Además de la fiscalización que le corresponde al legislativo de cada nivel de gobierno y de todos los mecanismos de control dispuestos para las entidades públicas a nivel institucional, nacional y de participación ciudadana para el control social, los representantes de los GAD deben vigilar principalmente las contrataciones que se ejecuten directamente, por delegación, gestión compartida o por cogestión; así como la prestación de servicios públicos por sí o mediante empresas públicas, mixtas, de economía popular y solidaria o privadas.

En otras palabras, el Estado no se ha desprendido de las potestades de rectoría, planificación y control, tomando en cuenta además que si bien existen competencias distribuidas por la Constitución, la mayoría -como se ha explicado- no solo se definen a través de una ley, la misma que puede ser modificada o derogada en cualquier momento, sino que la clasificación y transferencia de competencias dependen íntegramente de las decisiones técnicas y políticas de la institución pública creada por el gobierno central como órgano rector del Sistema Nacional de Competencias.

*Gestión.-* La gestión es la capacidad para ejecutar, proveer, prestar, administrar y financiar servicios públicos. Esta facultad se puede efectuar a través de la propia

institución, que es la gestión institucional directa, o mediante una unidad creada para el efecto por el órgano de gobierno en la estructura orgánica.

Los gobiernos regional, provincial, metropolitano o municipal pueden crear empresas públicas que garanticen mejores niveles de calidad en la prestación de servicios públicos; y si delegan la gestión a otros niveles de gobierno, siguen manteniendo su condición de titulares de la misma. Esta delegación requerirá acto normativo del órgano legislativo correspondiente y podrá ser revertida de la misma forma y en cualquier tiempo y no admite una doble delegación. Incluso los GAD pueden recibir delegaciones de servicios públicos desde el gobierno central, pero siempre será con la entrega de los recursos financieros correspondientes.

*Derecho comparado.*- En este punto, remitirse al derecho comparado en cuanto a la distribución competencial amplía la visión del tema en su conjunto y, al mismo tiempo, su aplicación en distintas realidades.

En Perú, Estado unitario como el de Ecuador, los tipos de competencias son:

*Competencias exclusivas:* Estas son aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno, conforme a la Constitución y a la ley.

*Competencias compartidas:* Se refiere a aquellas en las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados. La ley indica la función específica y la responsabilidad que le corresponde a cada nivel.

*Competencias delegables:* Alude a las que un nivel de gobierno delega a otro, este de un nivel más bajo, de mutuo acuerdo y conforme al procedimiento establecido en las normas. En este modelo el que delega asume la obligación de obligado a abstenerse en la toma de decisiones sobre la materia o función que ha delegado. No obstante, la entidad que delega mantiene la titularidad de la competencia, la que la recibe la ejerce durante el periodo que dura la delegación.

Como se constata, están perfectamente establecidas en pocas palabras, lo que además de evitar confusiones también lo hace de interpretaciones, ya sea por parte del gobierno central o por parte de los gobiernos subnacionales.

En los Estados unitarios las Constituciones determinan las competencias y funciones del ámbito nacional y local; sin embargo, esta comparación no se ajusta a la de los Estados federales, ya que la distribución competencial se efectúa entre gobiernos políticamente autónomos con sus propias facultades ejecutivas, legislativas y jurisdiccionales.

Un ejemplo es la Constitución española, en la que se determinan las potestades de las comunidades autónomas, y ese carácter constitucional evita que el legislador, la máxima autoridad, o cualquier otra persona (natural o jurídica) o colectivo pueda reformar, modificar o eliminar las facultades otorgadas a las comunidades autónomas. *A contrario sensu*, en el Ecuador la distribución de competencias se hace conforme a la propia Constitución, y con excepción de las denominadas exclusivas, estas son transferidas mediante resoluciones institucionales del CNC.

En esta forma de Estado y de gobierno cuatro principios rigen el tema de la distribución competencial. El primero es el principio dispositivo, que consiste en la facultad de que las comunidades asuman gradualmente las competencias; es decir, que seleccionen aquellas que quieran ejercer, entre las que no están incluidas, lógicamente, las que la Constitución ha clasificado como exclusivas del Estado federal. El segundo es la cláusula residual en favor del Estado, que se refiere a que las competencias no asumidas por las comunidades pueden serlo por el Estado. El tercer principio es el de la prevalencia del derecho estatal en caso de conflicto de competencias con las comunidades autónomas, únicamente si se trata de competencias que no hayan sido asumidas por las mismas. Y, finalmente, el cuarto principio es el de indisponibilidad de las competencias, que conlleva que cada comunidad debe actuar en función de las competencias asumidas para evitar una invasión y el correspondiente conflicto competencial (García y Hernández, 2005).

Es interesante la aclaración de Ortega, que se encuentra recogida en la obra de Estupiñán, que sostiene:

(...) dicha idea se basa en la interpretación extensiva del bloque de la constitucionalidad, esto es, creer que los Estatutos “actúan como una norma de integración y coextensión directa de la propia normatividad constitucional” y que constituyen por ello una categoría intermedia entre la Constitución y el resto de las leyes, incluidas las leyes orgánicas. Desde una posición contraria, que coincide con otro importante sector doctrinal, señala

“que no es posible construir una categoría según la cual, la colaboración normativa que realizan los Estatutos para determinar el ámbito competencia de las CCAA, implica el ejercicio de una potestad normativa jerarquizada al resto de las leyes, sino que, solo es posible distinguir dos planos básicos, el del legislador constituyente y el de legislador constituido, distinguiéndose la labor de este último en función del principio de competencia, sin que exista en su ámbito una jerarquización de sus productos normativos (Ortega, 2005, pp. 60 y ss.) (Estupiñán Achury, 2011: 115).

Vale la pena extenderse en el análisis teórico sobre la distribución de competencias contenida en la Constitución española de 1978, puesto que -como coinciden algunos autores-, la Constitución de la República del Ecuador de 2008 intenta incorporar la mayor parte de figuras jurídicas y políticas contenidas en dicha Constitución que, impuestas bajo otra forma de Estado y de sistema político, no son solo artificiosas e inaplicables, sino que alteran el ordenamiento jurídico circundante, a más de su falta de consistencia.

Adicionalmente, la siguiente disertación trata la específica temática de esta investigación, así que de acuerdo con lo mencionado al inicio de este epígrafe, la Constitución española maneja un sistema de doble lista, una la del artículo 148.1 que detalla las competencias que podrían asumir las comunidades autónomas, y otra la del artículo 149.1 que determina las competencias exclusivas del Estado (Bassols Coma y Serrano Alberca, 1982: 35).

El artículo 147 de la Constitución española señala que los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma, que el Estado reconoce y ampara como parte integrante de su ordenamiento jurídico. Los Estatutos pueden asumir todas las competencias a las que no se les haya otorgado la titularidad estatal puesto que son delegables y transferibles incluso sin haber sido asumidas por los Estatutos, pero estos jamás podrán determinar las atribuciones estatales.

El artículo 150.2 de esta Constitución establece: “El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserva el Estado”<sup>123</sup>.

---

<sup>123</sup> Constitución española, Art. 150.2.



Al respecto, García de Enterría comenta que las materias del Estado se transfieren a las comunidades autónomas por: “(...) una Ley orgánica unilateral (y, por ende, *revocable ad nutum*) del Estado, por su «exclusiva» decisión organizatoria, como precisa el artículo 150.2, siendo ya común aceptar que es una vía que no resulta suplible por los Estatutos, que no son decisiones ni unilaterales, ni exclusivas ni libremente revocables...” (García de Enterría, 1982: 66).

A pesar de que la disposición constitucional es taxativa, se presentaron proyectos de autonomía, vasco y catalán, que preveían la posibilidad de la transferencia o la delegación por medio de los Estatutos. Con ese antecedente, se exponen a continuación, en síntesis, algunos de los motivos que se alegan a favor de la especificidad de la ley orgánica en contra de la transferencia o delegación a través de los Estatutos:

- Sobre las materias atribuidas a la competencia del Estado no tiene disponibilidad el Estatuto.
- El Estatuto no es una ley orgánica sin más. El Estatuto se diferencia claramente de las leyes orgánicas comunes por razón del procedimiento fijado para su elaboración o aprobación. Son leyes en cierta forma accionadas y sometidas a una mayoría especial diferente a las de las leyes orgánicas ordinarias.
- El empleo del Estatuto en lugar de la ley orgánica cristaliza y congela la delegación, convirtiéndola en irrevocable, con lo que en vez de una delegación se convierte en una atribución” (Bassols Coma & Serrano Alberca, 1982:66-67).

En cuanto a las competencias de tráfico y circulación aparecen, atribuidas con carácter exclusivo al Estado en los artículos 149.1.20 y 149.1.21 de la Constitución, que aparentemente no consta en los apartados del artículo 148 C.E. Con relación al tráfico terrestre, el artículo 149.1.21 C.E. atribuye al Estado la competencia exclusiva de: “(...) tráfico y circulación de vehículos a motor...”. Sin embargo, únicamente los Estatutos de Autonomía de la LORAFNA, en el artículo 49.3 establece que: “(...) en todo lo relativo al tráfico y circulación, Navarra conservará íntegramente las facultades y competencias que actualmente ostenta” (Benzo Sainz y Gil Cremades, 1993: 110).

Se creó un Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial, como el ente a cargo de la coordinación de esas competencias entre las distintas Administraciones públicas, y como órgano consultivo. Se prevé que cuente con la representación de: la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas y las Administraciones locales, así como con las organizaciones profesionales, económicas,

sociales y de consumidores y usuarios, todos directamente relacionadas con el tráfico y la seguridad vial, así como la constitución de una Comisión del Consejo en cada Comunidad Autónoma.

La legislación estatal que específicamente está relacionada con el tráfico terrestre, es la siguiente:

- Ley 18/89, de 25 de julio, de Bases sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial. Esta ley sustituye y completa el Código de la Circulación, como instrumento jurídico fundamental de ordenación del tráfico. En esta ley se establece en los principios y fundamentos para la regulación en materia de tráfico, circulación de vehículos y peatones, y seguridad vial; que incluyen: normas de circulación, señalización, autorizaciones administrativas, medidas cautelares, infracciones y sanciones, y procedimiento sancionador.
- Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial<sup>124</sup>. La norma señala que las competencias que en esta materia corresponden a la Administración del Estado -"sin perjuicio de las competencias que tengan asumidas las Comunidades Autónomas a través de sus propios Estatutos"- y las competencias de los Municipios. Los aspectos que regula son: normas de comportamiento en la circulación, señalización, autorizaciones administrativas y sanciones (Benzo Sainz y Gil Cremades, 1993).

Y en las comunidades autónomas:

- País Vasco. Ley 7/1983, de 23 de marzo, por la que se aprueba el presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 1983, en materia de ejecución de la legislación del Estado sobre tráfico y circulación de vehículos a motor.

---

<sup>124</sup> Norma derogada, con efectos desde el 31 de enero de 2016, por la disposición derogatoria única del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre. Ref. BOE-A-2015-11722. La Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, autoriza al Gobierno para que, con sujeción a los principios y criterios que resultan de dichas bases, apruebe, en el plazo de un año, un texto articulado, como instrumento normativo idóneo que permite revestir de rango legal las disposiciones en materia de circulación de vehículos, caracterizados al mismo tiempo por su importancia desde el punto de vista de los derechos individuales y por su complejidad técnica.

- Cataluña. Ley 2111991, de 25 de noviembre, de creación del Instituto Catalán de Seguridad Vial<sup>125</sup>.

Toda vez que excede el objeto de esta tesis doctoral, pero constituye un tema pendiente por abordar, es interesante hacer acopio de todos los elementos constitucionales que disponen que cualquier transferencia o delegación de competencias que no hayan sido asumidas por los estatutos, dada su naturaleza jurídica, únicamente es factible hacerlo a través de una ley orgánica, sin embargo, las únicas comunidades autónomas que ejercen la competencia de tráfico terrestre se han dado a través de Reales Decretos como son: el Real Decreto 2140/1985, de 9 de octubre, por el que se dictan normas sobre homologación de tipos de vehículos automóviles, remolques, semirremolques, así como partes y piezas de dichos vehículos a la Comunidad Autónoma de Cataluña, y el Real Decreto 3256/1982, de 15 de octubre al País Vasco.

Retomando el análisis del ordenamiento jurídico ecuatoriano, y concretamente la clasificación de las competencias, conforme a la disposición constitucional es la siguiente:

- Exclusivas: La titularidad pertenece a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución y la ley, y su gestión puede realizarse de manera concurrente entre diferentes niveles de gobierno.
- Concurrentes: Les corresponden a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, y deben gestionarse de modo concurrente. Su ejercicio se regula según el modelo de gestión de cada sector, sin perjuicio de las resoluciones del CNC para evitar superposición de funciones entre los niveles de gobierno, supeditados al interés y naturaleza de la competencia y al principio de subsidiariedad.
- Adicionales: Forman parte de los sectores o materias comunes, no asignadas expresamente por la Constitución o el COOTAD a los GAD, por lo que deben ser transferidas por el CNC de forma progresiva, bajo el principio de subsidiariedad y conforme al procedimiento y el plazo señalado.

---

<sup>125</sup> Reforma: Ley Orgánica 15/2007, de 30 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de seguridad vial.

- Residuales: Aquellas no asignadas por la Constitución o la ley a los GAD y que, al no ser parte de los sectores estratégicos, no son competencias privativas o exclusivas del gobierno central, y serán transferidas por el CNC, salvo aquellas no susceptibles por su naturaleza.

Señala como competencias exclusivas del gobierno central: la defensa nacional, protección interna y orden público; las relaciones internacionales; el registro de personas, nacionalización de extranjeros y control migratorio; la planificación nacional; las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria, fiscal y monetaria, comercio exterior y endeudamiento; las políticas de salud, educación, seguridad social y vivienda; las áreas naturales protegidas y los recursos naturales; el manejo de desastres naturales; lo relacionado a tratados internacionales; el espectro radioeléctrico y el régimen general de comunicaciones y telecomunicaciones, puertos y aeropuertos; los recursos energéticos, minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales; el control y administración de las empresas públicas nacionales.

Las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos municipales son: planificar el desarrollo cantonal; ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo; planificar y construir vialidad urbana; prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, saneamiento ambiental; crear, modificar o suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras; planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro del territorio cantonal; planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo; promover y difundir el patrimonio arquitectónico; formar y administrar los catastros inmobiliarios; delimitar y controlar el uso de playas de mar, riberas y lechos de ríos, lagos y lagunas, así como garantizar el acceso a ellos; regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos que se encuentren en su jurisdicción; los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios. De manera especial dispone que el Registro de la Propiedad será administrado de manera concurrente por el Estado y el gobierno cantonal.

La determinación de las competencias que le corresponden a cada gobierno local tiene diversas vertientes dentro del ordenamiento jurídico en el Ecuador, pero

finalmente son transferidas por el Consejo Nacional de Competencias. Las competencias exclusivas son designadas directamente por la Norma Suprema, es decir, de la estructura misma del Estado. En el caso de estudio de esta investigación, el Art. 264 de la Constitución dispone que: “Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: “3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana (...) 6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal...”.

Las competencias adicionales y residuales se otorgan a los diferentes niveles de gobierno por medio de resoluciones expedidas por el CNC, conforme lo dictamina el COOTAD. A esta entidad, como órgano rector, le corresponde la coordinación y articulación de las instituciones del Estado y demás actores sociales y políticos para la distribución progresiva de competencias y de recursos suficientes para el ejercicio de las mismas. Finalmente, las competencias concurrentes se originan en la norma constitucional, en la ley de la materia, es decir, el COOTAD, o discrecionalmente por el propio CNC.

### 3.2.1 Exclusivas

De la terminología descrita surgen varias inquietudes en cuanto a las competencias en general, y más aún de las denominadas competencias exclusivas. El último inciso del Art. 113 del COOTAD, taxativamente señala: "Las competencias son establecidas por la Constitución, la ley y las asignadas por el Consejo Nacional de Competencias". Es interesante detenerse *ad mentis legis*, en la redacción de la norma citada. Se utiliza una conjunción copulativa (y) en lugar de una conjunción disyuntiva como es la o, que indicaría que hay opción entre dos o más posibilidades. Consecuentemente, al remitirse al tenor literal, se hace una distinción entre las competencias establecidas por la Constitución, las establecidas por la ley y las asignadas por el CNC.

Lo que se esgrime es absolutamente lógico, porque si la norma jerárquica superior determina las competencias que les corresponden a uno u otro nivel de gobierno, una transferencia por parte de un organismo técnico que depende del gobierno central, únicamente es procedente para las competencias adicionales y residuales, cuya definición señala que son aquellas que al no estar **asignadas expresamente por la**

**Constitución o la ley** (énfasis agregado) a los GAD, serán transferidas en forma progresiva y bajo el principio de subsidiariedad por el CNC conforme a un procedimiento y plazo señalado.

Tanto es así que el COOTAD, al establecer el procedimiento de transferencia, únicamente se refiere a la transferencia de las competencias adicionales y residuales, que se ha extrapolado a la distribución de las transferencias exclusivas y concurrentes que, como se ha venido señalando constantemente en el derecho público, no caben este tipo de actuaciones. No se pueden extender, modificar, ampliar ni interpretar las normas, si no es por los medios jurídicamente establecidos para ello.

En el caso de las competencias exclusivas, lo dicho es aún más evidente pues su titularidad pertenece a un solo nivel de gobierno de acuerdo con la Constitución, la pertenencia es un derecho; por tanto, estas capacidades de acción les corresponden *per se* a un determinado nivel de gobierno, lo que debería descartar una futura y eventual transferencia.

La Carta Suprema determina textualmente, entre otras, las siguientes competencias exclusivas para los gobiernos municipales:

1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación (sic) nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural; (...) 6. Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal<sup>126</sup>.

A continuación, la misma norma manda que: "Los gobiernos de los distritos metropolitanos autónomos ejercerán las competencias que corresponden a los gobiernos cantonales y todas las que sean aplicables de los gobiernos provinciales y regionales, sin perjuicio de las adicionales que determine la ley que regule el Sistema Nacional de Competencias. En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas distritales"<sup>127</sup>.

---

<sup>126</sup> Constitución del Ecuador, 2008, Art. 264; y COOTAD, Art. 55, literal f.

<sup>127</sup> Constitución del Ecuador, 2008, Art. 266.

En el caso del tránsito, que es una competencia exclusiva otorgada por la propia Constitución, y que además la ejerce el Municipio de Quito desde 1993, el Consejo Nacional de Competencias tiene únicamente el deber de transferir las atribuciones y facultades que no han sido ejecutadas previamente, con todos los recursos suficientes, pertinentes y oportunos; ampliar el espectro del ejercicio, de considerarlo pertinente; establecer procedimientos, plazos, modelos de gestión y atender las demás obligaciones que le atañen, como es la asesoría, asistencia técnica a los GAD y, fundamentalmente, la coordinación y articulación de la planificación local con la nacional.

Con relación a la transferencia de competencias, puede determinar el traspaso de nuevas facultades, como las adicionales y residuales. Una demostración más de que las competencias exclusivas señaladas por la Constitución atañen a la institucionalidad de los gobiernos municipales es que como se mencionó, estas competencias se han venido ejecutando con anterioridad a la Constitución vigente y, por tanto, a la creación del Sistema Nacional de Competencias y del Consejo Nacional.

La Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, expedida el 24 de julio de 2008 y publicada en el Registro Oficial Suplemento n.º 398 de 7 de agosto de 2008, es decir, antes de la expedición de la Constitución vigente, ha sido objeto de cuatro reformas, en los años 2009, 2010, 2011 y, por último, el 10 de febrero de 2014 como consta en el Registro Oficial n.º 180. La comparación analítica de la Ley vigente y sus reformas confirman que no existe disposición alguna que haya limitado, vedado, menos aún derogado las competencias de los gobiernos municipales en los temas de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, que se encuentran entre las que la Constitución denomina como exclusivas.

Con absoluta claridad, la Disposición Transitoria Octava de la mentada Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial vigente, es determinante al señalar que:

Los municipios que actualmente ejerzan competencias en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, en virtud de procesos de descentralización, continuarán ejerciéndolas, sujetándose a las disposiciones de la Constitución de la República del Ecuador, Código Orgánico de Organización Territorial y Descentralización.

Nota: Disposición reformada por Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 415 de 29 de marzo del 2011.

Como se puede colegir de esta cita, en el tema competencial las modificaciones son cambios de forma, como terminología, etcétera, mientras que las competencias de planificación, regulación y control del tránsito, del transporte terrestre y la seguridad vial se han mantenido impertérritas en los gobiernos municipales, y las reformas han ido apuntalando a incrementar o precisar estas competencias, que es lo que le concierne al CNC, añadir nuevas atribuciones.

Por ejemplo, la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, publicada en Registro Oficial n. ° 345 de 27 de diciembre de 1993, reformado por última vez el 10 de agosto de 1998, así como el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, contenido en el Registro Oficial n. ° 226 de 31 de diciembre de 1997, con modificaciones al 31 de diciembre de 2015, ambos vigentes, regulan de forma integral el ejercicio de las competencias de tránsito, transporte y seguridad vial por parte de este nivel de gobierno.

A lo dicho se suma la disposición general séptima del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, expedido mediante Registro Oficial Suplemento n. ° 303 de 19 de octubre de 2010 y con reformas de 20 de mayo de 2014, que textualmente ordena: "El presente Código no afecta la vigencia de las normas de Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, publicada en el Registro Oficial n. ° 345, de 27 de diciembre de 1993".

El Consejo Nacional de Competencias, mediante Resolución n. ° 006-CNC-2012 publicada en Registro Oficial n. ° S-712 de 29 de mayo de 2012, resuelve: "Transferir la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre y la seguridad vial a favor de los GAD metropolitanos y municipales del país, progresivamente, en los términos previstos en la presente resolución".

Transferir significa conceder un dominio o un derecho, por tanto, solo quien lo ostenta como legítimo poseedor tiene la capacidad de adjudicarlo o disponer del mismo. En este caso, como se explicó anteriormente, las competencias de planificación, regulación y control del tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial, pertenecen al GAD del Distrito Metropolitano de Quito y no al gobierno central, con bastante anterioridad a la Constitución de 20 de octubre de 2008.



Consecuentemente, si se han ejercido de modo permanente, sin disolución de continuidad, como competencias exclusivas de este nivel de gobierno municipal, no cabe posibilidad alguna de transferir *a posteriori* del gobierno central a un gobierno local, lo que el primero ya no poseía. Es muy gráfico el dicho popular: "Nadie da lo que no tiene".

Los considerandos de la propia Resolución n. ° 006 del CNC para la transferencia, corroboran las normas que *a priori* han servido para mostrar que no solo las competencias para planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte terrestre y la seguridad vial, sino todas aquellas vinculadas a dicha gestión, son de los gobiernos municipales. Recordando la definición del profesor Tomás de la Quadra, la competencia es una circunstancia subjetiva, solo si se "es" competente se está habilitado legítimamente en la actuación administrativa.

En otras palabras, si es el 29 de mayo de 2012 cuando el Consejo Nacional de Competencias transfiere algunas de las competencias de tránsito, transporte y seguridad vial a los GAD municipales, eso implica que todo lo que se ha ejercido en este campo desde hace más de dos décadas es ilegítimo, e incluso carente de validez jurídica.

Las consideraciones previas que constan para la expedición de cualquier normativa, son los fundamentos jurídicos y de hecho que la sustentan; por ejemplo, el tercero y el noveno considerandos de la Resolución n. ° 006-CNC-2012, que se citan a continuación:

Que la Constitución de la República en su Art. 269, numeral 1, establece que el Sistema Nacional de Competencias contará con un organismo técnico que tendrá la función de regular el procedimiento y el plazo máximo de transferencia de las competencias exclusivas, que de forma obligatoria y progresiva deberán asumir los GAD.

Que el Art. 264 número 6 de la Constitución de la República, en concordancia con el literal f) del Art. 55 del COOTAD, dispone que es competencia exclusiva de los gobiernos municipales, planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial.

Hasta aquí es importante hacer dos menciones relevantes. La primera es que, como bien dice el texto precedente, la Norma Suprema, cúspide del ordenamiento jurídico a la que se sujetan todas las personas naturales y las jurídicas públicas o privadas, es quien establece específicamente las competencias denominadas como exclusivas para los municipios acerca del tránsito, transporte terrestre y seguridad vial. El Art. 269 se limita

ex profeso a la transferencia de competencias que deberán asumir, no a las que ya le pertenecen y se ejecutan, como lo explican las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

La segunda es que la disposición constitucional ratifica las facultades que han sido de competencia de los municipios, en especial la del Distrito Metropolitano de Quito expedida en 1993, y que se reiteran en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, de 7 de agosto de 2008. Si bien el Art. 44 fue derogado en R.O.S. 303 de 19 de octubre de 2010, como dispone el Art. 30.4 de la misma Ley: “Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Regionales, Metropolitanos y Municipales, en el ámbito de sus competencias en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, en sus respectivas circunscripciones territoriales, tendrán las atribuciones de (...) planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte, dentro de su jurisdicción” no se alteraron las “competencias leyes específicas al Distrito Metropolitano de Quito, así como tampoco varió la ejecución de dichas competencias. Por el contrario, la Asamblea Constituyente de 2008, durante el primer periodo del actual presidente refuerza lo dicho:

Otorgada la competencia a que se hace referencia en el numeral 13 del Art. 20 de la presente Ley, se transferirá automática y obligatoriamente por parte de las Comisiones Provinciales de Tránsito las siguientes atribuciones a las Municipalidades: 1. Planificar, regular y controlar el uso de la vía pública en áreas urbanas del cantón, y en las áreas urbanas de las parroquias rurales del cantón; (...) 3. Planificar y ejecutar las actividades de control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial que le correspondan en el ámbito de su circunscripción, con sujeción a las regulaciones emitidas por los organismos de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial; 4. Determinar la construcción de terminales terrestres, centros de transferencia de mercadería y alimentos y trazado de vías rápidas, trolebús, metro vía u otras; 5. Decidir sobre las vías internas de su ciudad y sus accesos, interactuando las decisiones con las autoridades de tránsito.

El Art. 130 del COOTAD lo que hace es detallar la competencia de planificar, regular y controlar el tránsito, transporte terrestre y la seguridad vial, estableciendo que los GAD definirán el modelo de gestión de su competencia, para lo cual podrán delegar total o parcialmente la gestión a los organismos que venían ejerciendo dichas competencias antes de la vigencia del Código

Además, se reconoce que estas competencias se han ejecutado con anterioridad por las mismas entidades, o por otros organismos ya que gozan de la facultad de delegar total o parcialmente la gestión municipal en este ámbito. La Real Academia Española

define a la delegación, como la capacidad de dar la circunscripción que tiene para que haga sus veces o para conferirle su representación. Estos atributos son procedentes únicamente a través de una potestad normativa previa.

El Art. 30.3 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial establece que los GAD regionales, metropolitanos o municipales son responsables de la planificación operativa del control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, planificación que estará enmarcada en las disposiciones de carácter nacional emanadas desde la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

El propio Consejo Nacional de Competencias, en su página web, en el enlace sobre competencias, dentro de la base legal, en la pestaña denominada: Descentralización, el día 05 de julio de 2014 publicó lo siguiente:

La primera etapa del proceso organizado en el Plan Nacional de Descentralización 2012-2015 **prevé la transferencia de las competencias** que la Carta Magna reconoce a los gobiernos autónomos descentralizados y **que no han sido anteriormente ejercidas** por éstos (Consejo Nacional de Competencias 2016). (Énfasis agregado).

Frente a esta declaración del órgano rector del Sistema Nacional de Competencias a cargo de la descentralización del ordenamiento territorial a través de un proceso continuo y progresivo de transferencia de competencias del nivel central a los niveles locales de gobierno, no caben más observaciones.

### 3.2.2 Concurrentes

La definición que el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece que las competencias concurrentes son: "(...) aquellas cuya titularidad corresponde a varios niveles de gobierno en razón del sector o materia, por lo tanto deben gestionarse obligatoriamente de manera concurrente..."<sup>128</sup>.

La concurrencia en la gestión consiste en la implementación de proyectos y ejecución de obras por parte de los gobiernos subnacionales implicados, con las orientaciones diseñadas por el gobierno central, que es el titular de la competencia en exclusiva. Por

---

<sup>128</sup> COOTAD, Art. 115.

tanto, el concepto de concurrencia utilizado para estas dos competencias hace referencia a la titularidad de un solo nivel, en ambos casos el gobierno nacional, pero la gestión puede realizarse de manera concurrente con otro nivel de gobierno, en el sentido *de colaboración o simultaneidad*, para lo que se firman convenios de gestión entre los niveles de gobierno implicados.

El siguiente inciso de la misma norma apela al interés y naturaleza de la competencia y al principio de subsidiariedad para que su ejercicio se regule según el modelo de gestión que para cada sector conforme el Consejo Nacional de Competencias.

La contradicción existente entre la exclusividad de las competencias y un posible manejo concurrente de las mismas se explica de modo diáfano por parte de Morell Ocaña, quien citado por los autores españoles Martín Bassols y José Manuel Serrano señala:

Cuando se piensa como separables la titularidad del derecho del ejercicio de la función se está incurriendo en una insalvable contradicción lógica, y ello porque ambos conceptos no formen un continuum lógico que pueda dar lugar a un reparto de esferas o ámbitos, cada uno de los cuales fuera asignable a un sujeto diferente. En efecto, la titularidad es el respaldo jurídico del poder que un sujeto ejerce, o puede ejercer en la realidad. Si otro sujeto recibe ese mismo poder sobre la realidad, sólo podrá ejercerlo en virtud de su respaldo por parte del Derecho: esto es, como consecuencia de la titularidad de ese poder. En una palabra, la transmisión del poder conlleva, lógicamente, la transmisión de la titularidad sobre el mismo (...). En suma, lo que se esconde detrás de los intentos de disociación entre titularidad y ejercicio es un fenómeno distinto. Se trata de que un sujeto crea en favor de otro una titularidad derivada de la que él ostenta, con un radio de acción inferior y en una situación subordinada en ciertos aspectos a la situación en que queda el disponente (1982: 54).

La descentralización fue un tema que le correspondió a la mesa 4 de la Asamblea Constituyente de Montecristi. Un completo análisis sobrepasa el objeto de estudio de esta investigación, pero no se puede pasar por alto, como se puede constatar de los documentos originales y de las discusiones, que los textos aprobados difieren de los que finalmente constan en la Constitución de la República. Adicionalmente, como un insumo de gran importancia que se desarrolló durante el trabajo de campo, fueron las entrevistas a los actores principales de la temática; entre ellos el abogado Gustavo Bedón Tamayo, quien además de ostentar todos los cargos a los que se ha hecho referencia en este capítulo, también fue miembro activo en la Asamblea Constituyente y, por tanto,

conoce de primera mano las discusiones acerca de la descentralización, en concreto sobre este particular menciona la siguiente:

Entrar a la concurrencia es bien complejo porque es lo que más confusión puede generar. Yo creo que el problema viene conceptualmente e incluso de imprecisiones de la propia Constitución, como el Art. 260 de la Constitución que es el que trata de las competencias exclusivas; el Art 114 del COOTAD lo que intenta es darle un poco de operatividad, pero el problema está en el 260 de la Constitución.

El 260 dice que las competencias son exclusivas, pero podrán gestionarse concurrentemente, entonces la responsabilidad de cada uno de los niveles de gobierno se vio afectado por esa disposición, **que no fue una disposición jurídica pura, sino un acuerdo político** (Énfasis agregado) para efectos de gobiernos locales que tenían interés en seguir manejando determinadas competencias del gobierno central, por ejemplo, la de los aeropuertos. Entonces, en qué medida los municipios podrán seguir administrando si los puertos son responsabilidad del gobierno central. Para dar una salida política a eso, introdujeron los asambleístas este famoso Art. 260 de la Constitución, que mezcla dos cosas diferentes, el concepto de competencia concurrente, con la gestión concurrente de las competencias.

El 114 dice que las competencias exclusivas lo son, pero una cosa es el Estado, su titularidad y responsabilidad frente a una competencia de un nivel de gobierno, y otra el modelo de gestión con que esa competencia puede operar, por lo que, siendo exclusiva podría gestionarla concurrentemente con otro nivel de gobierno, pero la competencia no deja de ser exclusiva ni la responsabilidad del titular cambia. Es difícil explicar por qué hay competencias exclusivas dadas por la Constitución y que las pone a varios niveles.

Existen los mecanismos de concurrencia por los que un gobierno municipal con el vecino o con el gobierno provincial o con sus juntas parroquiales opere una competencia, ahí se da una concurrencia en la gestión; pero no así en la responsabilidad de la competencia y es un poco por ahí lo que el Art. 114 del COOTAD intenta promover, promocionar, aclarar y clarificar también (2015).

Otra demostración es que en la mesa 4 se consensuó el siguiente texto: “De acuerdo con el carácter unitario y descentralizado del Estado se establecen gobiernos seccionales con autonomía política, administrativa y financiera, que se regirán por los principios de solidaridad, subsidiaridad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana”. En el texto final solamente aparece que el Estado se gobierna de manera descentralizada y no que toda su estructura se fundamenta en la descentralización.

### 3.2.3 Competencias residuales y adicionales

Otro tipo de competencias previstas, son las competencias adicionales y las competencias residuales, aunque el COOTAD no las tipifica. Por un lado, las competencias adicionales forman parte de los sectores o materias comunes, esto es, son responsabilidad del Estado pero se pueden descentralizar de acuerdo al principio de

subsidiariedad, aunque no están asignadas por la Constitución ni por el COOTAD a ningún gobierno autónomo descentralizado (Art. 149). Por otro lado, las competencias residuales se definen como “aquellas que no forman parte de los sectores estratégicos, competencias privativas o exclusivas del gobierno central [lo que significa que forman parte de los sectores comunes] y que no están asignadas en la Constitución o en la ley a favor de los GAD” (Art. 150).

Las competencias adicionales y las competencias residuales son nombradas por el COOTAD como dos tipos de competencias diferentes, pero en realidad no existe una diferencia substancial. En los dos casos son competencias que forman parte de las materias señaladas en los sectores comunes y también coinciden en que son competencias que no pueden asumirse directamente por los gobiernos subnacionales, sino que deben esperar a que el CNC las transfiera.

Con este tercer capítulo, se abren muchas vetas para profundizar en los resultados obtenidos a partir de este examen al Sistema Nacional de Competencias, su estructura, integración, organización, planificación nacional y el papel que juegan los principales actores, el CNC como órgano rector y técnico y las entidades receptoras de las competencias, los GAD, a más del estudio a la clasificación de competencias estipuladas en la Constitución, estas son exclusivas, concurrentes, residuales y adicionales.

Los conocimientos adquiridos y las respectivas conclusiones constituyen la necesaria antesala para analizar si la puesta en práctica de la teoría, en la transferencia de competencias, a través del estudio de una de ellas, el tránsito, confirma o desecha total o parcialmente las inferencias a las que se ha llegado hasta el momento en cada uno de los temas abordados.

Es así como, a raíz de todo el desarrollo operativo previo a la transferencia la competencia de tránsito, su implementación, evaluación institucional y sobre el ejercicio de la misma, que trata el siguiente y último capítulo de esta investigación, permitirá avizorar (que no es generalizar) el desarrollo y manejo de las políticas públicas para la descentralización como parte integrante del reordenamiento territorial.

## **Capítulo IV**

### **Transferencia de la competencia de tránsito**

La investigación a partir de aquí es una puesta en práctica de todos los elementos, componentes y conclusiones parciales que hasta el momento se han venido recabando y analizando para poner en claro la intención del legislador al crear un Sistema Nacional de Competencias (SNC) como mecanismo para desarrollar un gobierno descentralizado y crear las herramientas procedimentales para su aplicación.

Como se explicó en sus inicios, las observaciones que se han ido formulando a lo largo de este trabajo investigativo han sido realizadas con el objeto de contar con un estudio científico riguroso que al identificar los aciertos y, más aún, las falencias de la implementación de un sistema relativamente nuevo y -por eso mismo- sujeto a continuas mejoras, sea un instrumento de retroalimentación que contribuya a tomar las medidas correctivas y, mejor aún, preventivas en este proceso, con el único fin de garantizar para cada zona geográfica del país, que en cada localidad, que cada persona ejerza sus derechos fundamentales, entre ellos el acceso a todos los bienes y servicios públicos de calidad.

Tomando en cuenta que la forma de organización administrativa de la descentralización no es una innovación de la Constitución de 2008, sino un nuevo enfoque de la misma, incita a profundizar en los factores internos y externos y en los actores y decisores políticos para contrastar los anteriores con el que se encuentra en proceso para determinar qué elementos repite de los criticados “intentos” de descentralización a la “carta” y cuáles realmente se pueden calificar como cambios sustanciales con efecto descentralizador que no se limite a la transferencia de competencias sino de modelo estatal, de gestión de lo público en la institucionalidad pero también en el conducta de los actores.

En caso contrario, esta descentralización sería una mixtura que integra componentes de diversos sistemas que han sido exitosos en distintos países, sin tomar en cuenta temas tan fundamentales como su forma de Estado o gobierno; logrando como producto una organización administrativa incoherente e inaplicable, que termina siendo conducida

por el gobierno central ante la impotencia de los gobiernos subnacionales, que tienen competencias sujetas a las políticas públicas emanadas del centro que van a la periferia.

Como una corroboración a lo señalado, en una de sus obras, el profesor Verdesoto expresó: “Muchas veces estos defectos de diseño, al margen de las decisiones políticas, provocan el aborto del proceso de descentralización” (2009: 41).

#### **4.1 Desarrollo operativo para la transferencia de la competencia de tránsito y de los recursos necesarios para los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales**

En el tercer capítulo de esta investigación se explicaron los antecedentes constitucionales y legales para la expedición del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), cuerpo al que -como parte del reordenamiento territorial- le compete regular la descentralización de los distintos niveles de gobierno y el Sistema Nacional de Competencias.

Esta ley orgánica determina que será el Consejo Nacional de Competencias (CNC) el órgano técnico y rector del Sistema Nacional de Competencias y, por tanto, su primordial función es la descentralización gubernamental, para lo cual está en la capacidad de emitir resoluciones y acuerdos a través del pleno de dicha institución con este fin.

Siguiendo el procedimiento establecido por el COOTAD para la transferencia de competencias, se examinarán todos los componentes y factores que supone específicamente la transferencia de tránsito, su procedencia y cumplimiento y los requerimientos previos establecidos para la generación de políticas públicas nacionales que se apliquen de manera adecuada en un sistema de descentralización a los GAD.

Con este propósito, para comprobar el desarrollo operativo de la transferencia y sus resultados, es primordial conocer hasta qué punto se llevaron a cabo los estudios previos y de diagnóstico del estado de situación de la competencia y de los niveles de gobierno locales a los que corresponde ejercerla.



Un elemento esencial tanto para el gobierno central como para los GAD -sobre todo- es la fórmula diseñada por una comisión técnica sectorial de costeo para establecer los recursos suficientes y necesarios para cada nivel de gobierno y, por lo tanto, su distribución equitativa, que abarcan medios económicos, materiales, de infraestructura, tecnológicos y de talento humano capacitado.

En una primera instancia se van a considerar las metodologías y los mecanismos aplicados para el desarrollo de las fases del proceso mencionado, pero el componente más importante radica en el análisis de la correcta elaboración de políticas públicas, que respondan a los procedimientos técnicos y al irrestricto cumplimiento del ordenamiento jurídico, tomando como fundamento la mejora sustancial de la prestación de este servicio en función al entorno social, cultural, económico y geográfico de cada localidad; que sea accesible, eficaz y eficiente.

Estos resultados se podrán obtener de la evaluación a la implementación de la competencia y la valoración a la observancia de cada una de las fases del proceso, en sus diferentes ámbitos. En consecuencia, de la actuación de los actores políticos frente a los procedimientos técnicos y al acatamiento de la normativa se puede concluir que su participación demuestra un objetivo y sostenido sistema de descentralización; o, por el contrario, que las coyunturas políticas demuestran una desconcentración de facultades pero una recentralización de competencias.

#### **4.1.1 Estudios previos y diagnóstico del estado de situación de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales para asumir la competencia de tránsito**

Instaurar un nuevo ordenamiento territorial exige un estudio serio y profundo para identificar zonas con similares características y, por tanto, necesidades; pero más importante aún que el ámbito territorial en sí, son los elementos constitutivos que establecen relaciones en común, como son: los aspectos culturales, sociales, históricos y, por supuesto, geográficos que indudablemente repercuten en el entorno y en el modo de ser y de actuar de los individuos, y fomentar ese sentido de pertenencia y unidad.

Para que el CNC cumpla con los objetivos propuestos para la nueva organización de la Administración pública, como son superar las deficiencias en la distribución y redistribución de recursos, generar equidad, cohesión territorial y fortalecer el proceso de democratización del Estado, conforme lo prevé la normativa, debe contar con los respectivos estudios científicos a nivel técnico, tecnológico, económico, jurídico y social, entre otros, que permitan determinar el alcance de la problemática social y los efectos negativos que provoca, a fin de establecer prioridades en la atención a los más afectados.

La elaboración de los documentos que han de contener toda la información necesaria para emprender una política de esta envergadura, debe -al menos- recopilar y analizar el estado actual del ejercicio de la competencia y sus facultades; así como inspeccionar todos y cada uno de los niveles de gobierno locales que deben asumir dicha competencia (su capacidad operativa institucional), establecer las áreas de mayor impacto por la carestía o insuficiencia del servicio, identificar las causas, ejecutar medidas correctivas emergentes, así como plantear soluciones a corto, mediano y largo plazo.

Únicamente con este mínimo de insumos se puede avizorar la dimensión de la problemática pública, los índices de mayor o menor afectación en función de la población, considerando todas las variables que eso implica. También es necesaria la retroalimentación de las acciones tomadas hasta ese momento para solventar el problema y determinar las falencias, los aciertos, los recursos empleados, entre otros, para estar en la capacidad de hacer una aproximación más certera de los elementos que se requieren, a fin de que el Estado agilice su capacidad de respuesta.

Con estos antecedentes, es plausible diseñar planes y aplicar políticas públicas consecuentes con el estado de situación de cada circunscripción, con lo cual la implementación y ejecución de las mismas sean una garantía de la mejora sustancial en la prestación de servicios, en este caso la competencia del tránsito. Lo dicho facilita constatar quiénes son los actores involucrados, ya sea de forma activa o pasiva, y la interrelación entre ellos, que se plasma en la articulación institucional. A lo largo de toda la trayectoria, los resultados parciales y los balances globales son los mecanismos idóneos para retroalimentar los procesos de transferencia.

Para este tipo de mediciones se utilizan indicadores, como el índice poblacional, el número de habitantes en zonas urbanas y rurales, el número de vehículos matriculados en el cantón, entre otros; y, por otra parte, el nivel de gobierno local también debe ser examinado en cuanto a su capacidad operativa e institucional para prestar dichos servicios.

Estos mecanismos insoslayables proporcionan elementos de diagnóstico reales, a fin de elaborar una planificación objetiva, con una aplicación descendente de prioridades, capaz de conjugar los recursos institucionales en tiempo y espacio con la suficiente participación de los sectores interesados y la ciudadanía, para una efectiva gestión territorial en el día a día, pero que a la vez sepa adecuarse a cambios para afrontar imprevistos y factores de riesgo.

Los procedimientos técnicos no son de modo alguno estancos, fijos para una fase concreta del proceso de transferencia de competencias, o estudios y acciones neutras que se constriñen a rellenar fichas metodológicas para exámenes analíticos sobre datos recopilados, o registros acerca del ejercicio de la competencia y de los recursos que se utilizaron por parte de las entidades a cargo de las facultades de la misma. Tampoco consisten en la aplicación pasiva de fórmulas para medir las potencialidades de los GAD; por el contrario, deben ser una constante fuente de información para las fases de la transferencia, que no termina con la implementación, pues a esta etapa le seguirá el constante monitoreo y la evaluación sobre su ejecución, con el propósito de mantener una retroalimentación de la aplicación de la política pública.

Los estudios para valorar las condiciones en las que se encuentran las instituciones, en este caso, por una parte, los GAD metropolitanos, municipales y mancomunidades y, por la otra, las entidades que venían prestando los servicios, amplía el panorama; y con una visión de conjunto, pero a la vez sopesando los condicionamientos y circunstancias particulares de cada sector, se puede detectar los errores a ser corregidos a través del fortalecimiento institucional.

Este balance global determina los recursos mínimos indispensables para que cada GAD metropolitano y municipal empiece a asumir progresivamente la competencia. Entre los recursos económicos están las asignaciones presupuestarias que les

corresponden por mandato constitucional del Presupuesto General del Estado y, en concordancia con el Código Orgánico para determinar dichos montos se toman en cuenta como referencia los ingresos y los gastos de las diversas entidades del Estado involucradas en el ejercicio de la competencia, para elaborar una fórmula en la que se proyecten todas las variables, a fin de que pueda ser aplicada en cualquier momento y con la flexibilidad necesaria para incorporar variables no predecibles por circunstancias coyunturales, casos de fuerza mayor, entre otros.

Conforme lo determinado por la Carta Magna y la ley orgánica de la materia, el gobierno central está obligado, además de los recursos económicos, a proporcionar a los GAD -por medio de las distintas entidades vinculadas con el proceso- talento humano capacitado, recursos materiales, técnicos y tecnológicos; así como también proveerles de la capacitación, la asesoría y la asistencia técnica que requieran.

La Constitución de la República, en el numeral 6 del Art. 264, señala como una competencia exclusiva de los gobiernos municipales, entre otras, planificar, regular y controlar el tránsito y transporte público dentro de su territorio cantonal.

Con este antecedente, el CNC expide la Resolución n. ° 006-CNC-2012, publicada en Registro Oficial, Suplemento n. ° 712 de 29 de mayo de 2012, por la cual transfiere: “(...) la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito, transporte terrestre y la seguridad vial, a favor de los GAD metropolitanos y municipales del país, progresivamente, en los términos previstos en la presente resolución” (Consejo Nacional de Competencias 2012).

Además de estar expresamente estipulado dentro del proceso, al ser las resoluciones del CNC actos administrativos<sup>129</sup>, es un requisito legal que estén debidamente motivados; en otras palabras, que los considerandos abarquen los fundamentos legales, técnicos, de necesidad, etcétera, que justifiquen las decisiones adoptadas.

---

<sup>129</sup> Las resoluciones y acuerdos del CNC, siendo actos administrativos y, por tanto, de menor jerarquía que la ley y otras normas infralegales, únicamente porque el último inciso del artículo 425 de la Constitución establece textualmente: “La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los GAD”. Esta manifestación constitucional expresa ser necesaria, puesto que constituye una excepción a las reglas jerárquicas, con efectos absolutamente irregulares.

Es, por tanto, la información recopilada, sistematizada y analizada por las instituciones concernientes a la competencia la que legitima y capacita al órgano rector para que, siguiendo un procedimiento preestablecido, público y transparente, discierna y ejecute decisiones consecuentes, de lo contrario su proceder sería discrecional, entendiéndose este término en dos de sus acepciones: “(...) 2. adj. Dicho de una potestad gubernativa: Que afecta a las funciones de su competencia que no están regladas. 3. adj. Dicho de un servicio de transporte: Que no está sujeto a ningún compromiso de regularidad” (Real Academia Española de la Lengua 2014).

#### **4.1.2 Informes habilitantes para la transferencia de la competencia**

El décimo séptimo considerando de la mencionada resolución cita solamente el primer inciso del literal a) del Art. 154 del COOTAD, que determina que el procedimiento de transferencia inicia con la elaboración de un informe del estado de situación de la ejecución y cumplimiento de la competencia a ser descentralizada, y un informe de capacidad operativa de los GAD para asumir las nuevas competencias.

Sin embargo, no hace referencia alguna a los tres incisos restantes, que complementan y dan sentido al artículo. Tratándose de un aspecto medular, como son los informes habilitantes, calificativo cuya denominación es comúnmente conocida y que consta en el diccionario de la Real Academia Española como: “Hacer a alguien o algo hábil, apto o capaz para una cosa determinada” (Real Academia Española de la Lengua 2014), sobra decir que la información recopilada y sistematizada por las instituciones públicas conexas, en su integridad, es la que le permite al CNC tomar decisiones acerca de la temática propuesta.

En consecuencia, es preciso citar los tres incisos omitidos del literal a) del Art. 154 del COOTAD, que contienen el detalle de la información que el CNC está obligado a entregar a la Comisión Sectorial de Costeo de la competencia, la que emitirá un informe vinculante para la definición de las políticas y mecanismos que serán utilizados para compensar los desequilibrios territoriales.

Con este preámbulo, los incisos segundo, tercero y cuarto establecen lo siguiente:

Para el informe sobre el estado de situación de la ejecución y cumplimiento de las Competencias, el Consejo Nacional de Competencias solicitará al organismo nacional de la Función Ejecutiva correspondiente, la elaboración de un informe técnico sectorial sobre el estado de ejecución y cumplimiento actual de las nuevas competencias. El informe incluirá un detalle de los talentos humanos, los recursos materiales y tecnológicos correspondientes a tales Competencias, así como también de los déficits existentes y una estimación total de los recursos necesarios para alcanzar la suficiencia en el ejercicio de las Competencias.

Paralelamente, el Consejo Nacional de Competencias solicitará al organismo rector de las finanzas públicas, la elaboración de un informe de los recursos financieros existentes para la gestión de las competencias, el mismo que incluirá la información presupuestaria a nivel de partida debidamente territorializada y una estimación de los recursos necesarios para alcanzar la suficiencia.

En relación con el informe de la capacidad operativa actual de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados que van a asumir las nuevas Competencias, el Consejo Nacional de Competencias establecerá los mecanismos y procedimientos, para formarlos conjuntamente con las asociaciones respectivas de cada nivel de gobierno (Consejo Nacional de Competencias 2012).

En este último informe habilitante amerita detenerse en las dos últimas frases, en las que se señala que el CNC debe establecer mecanismos y procedimientos que incorporen a las asociaciones de cada nivel de gobierno para una formación conjunta, y se limita a las relaciones con la AME para los GAD municipales, dejando de lado una serie de factores que inciden en la capacidad operativa de los GAD, como son las economías locales, los indicadores sociales, las prioridades que el propio gobierno autónomo ha determinado para su localidad, entre otros.

De la relación de la AME con el CNC, al menos de la información que se ha podido obtener de las dos instituciones<sup>130</sup>, no se han llevado a cabo mecanismos o procedimientos para la formación conjunta del CNC con las asociaciones de cada GAD.

La Constitución y la ley se limitan establecer los *inputs* que deben recibir los GAD, es decir, lo que las entidades del gobierno central consideran necesario para el adecuado funcionamiento del nivel de gobierno; pero no se toma en cuenta la realidad de cada

---

<sup>130</sup> Lo que se entiende debe ser una relación interinstitucional de dos entidades absolutamente independientes, toda vez que el CNC forma parte del gobierno central, mientras que la AME es una organización creada con la finalidad de representar de una manera democrática a los GAD municipales, para que en defensa de sus intereses se coordinen las funciones y competencias de los mismos con los órganos de la Administración pública que corresponda en cada caso. Sin embargo, deja mucho que decir, que no solo el actual presidente de la AME, sino también que los anteriores, en los últimos 6 años sean simpatizantes del partido de gobierno, como consta en la Tabla 7. p. 254.

gobierno y sus propias necesidades, que se recogen en cierta manera por los FODA de cada nivel de gobierno local.

Y en cuanto a los elementales insumos que por derecho les corresponde a los niveles de gobierno locales, estos son: fortalecimiento institucional, capacitación, asistencia técnica, asesoría, recursos económicos, tecnológicos, materiales y de infraestructura; y con relación a la competencia, el seguimiento permanente, evaluación y retroalimentación que componen todo el proceso de la transferencia de competencias, no se han cumplido a cabalidad.

De la entrevista realizada al abogado Gustavo Bedón Tamayo, subsecretario de descentralización de SENPLADES, quien fue secretario ejecutivo encargado del CNC, precisamente durante la transferencia de la competencia de tránsito, confirma lo dicho al manifestar que:

Entonces ahí el reto como país es en este caso para los organismos encargados del fortalecimiento institucional la AME y el CONGOPE, es el fortalecimiento de los propios gobiernos descentralizados, porque de lo contrario podríamos correr el riesgo de llegar a un círculo incierto, o mejor dicho, a un momento cíclico en donde ya se entregaron las competencias, ya se descentralizaron, pero la gestión no es eficiente y como la gestión no es eficiente, entonces el momento político te podría botar a que hay que re-centralizar muchas de ellas por ineficiencia más que por no necesidad, porque si hay una necesidad clara de que muchas competencias sean ejercidas desde lo local (Bedón Tamayo 2015)<sup>131</sup>.

El décimo considerando de la Resolución n. ° 006-CNC-2012 cita el Art. 128 del COOTAD y establece que todas las competencias se gestionarán como un sistema integral entre los distintos niveles de gobierno y, por tanto, son responsabilidad del Estado en su conjunto. La coordinación para una adecuada articulación estatal le corresponde al CNC, con las diferentes entidades vinculadas con la materia a ser transferida.

Las instituciones propias a la competencia, que trabajaron conjuntamente en la transferencia de tránsito son: el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP), la Agencia Nacional de Tránsito (ANT), la Comisión de Tránsito del Ecuador (CTE), la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), el Ministerio de

---

<sup>131</sup> Entrevista realizada en mayo de 2015. Ver anexo 1. Cuadro de entrevistas.

Finanzas (MINFIN), la Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y delegados de los GAD metropolitanos y municipales en las sesiones del pleno del CNC.

Conforme al procedimiento establecido en el COOTAD, el CNC solicitó mediante Resolución n. ° 00007-CNC-2011 la elaboración de los informes respectivos al MTOP sobre el estado de situación de la ejecución y cumplimiento de la competencia de planificar, regular y controlar el transporte terrestre, tránsito y seguridad vial; a la AME en cuanto a la capacidad operativa de los GAD metropolitanos y municipales para planificar, regular y controlar el transporte terrestre, el tránsito y la seguridad vial; y al Ministerio de Finanzas sobre los recursos existentes para la gestión de la competencia.

El MTOP, dentro del plazo señalado, entregó el informe sobre el estado de situación de la ejecución y cumplimiento de la competencia, y conforme a la ley enumera el detalle de recursos de talento humano, materiales y tecnológicos que eran utilizados para el ejercicio de la misma, así como de los déficits existentes y la estimación total de los recursos necesarios para alcanzar su plena capacidad.

Al tratarse de un proceso progresivo, si bien este debe iniciar con los requisitos mínimos indispensables para asumir la competencia en condiciones óptimas, la entrega de recursos ha de ser permanente, con el traspaso de talento humano, infraestructura, recursos técnicos, tecnológicos y materiales, así como económicos que se requieran; a más de la capacitación y el fortalecimiento institucional, siguiendo los preceptos constitucionales para compensar los desequilibrios territoriales durante el desarrollo del nuevo ordenamiento.

El contenido del informe técnico es el siguiente: antecedentes, objetivos, alcance, desarrollo, análisis, conclusiones, recomendaciones, anexos y además adjunta un índice de ilustraciones y de tablas. El mencionado documento será contrastado con la información obtenida de sus principales fuentes en relación con los datos recopilados, sistematizados y presentados, con énfasis en las conclusiones y recomendaciones de cada informe.

El párrafo precedente demuestra el cabal discernimiento por parte del Ministerio acerca de la información solicitada, que incluye todos y cada uno de los recursos utilizados por las entidades existentes a esa fecha:



- Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y sus unidades desconcentradas (ANT).
- Dirección Nacional de Control del Tránsito y Seguridad Vial de la Policía Nacional y sus unidades desconcentradas (DNT)
- Comisión de Tránsito del Ecuador (CTE), y
- Fondo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (FONSAT)

Para mejor comprensión del lector se grafican las funciones de cada una de las instituciones existentes a esa fecha, creadas con fines y funciones directamente relacionadas con el tránsito.

Tabla 3. *Funciones de las entidades adscritas al MTOP*

REGULACIÓN Y CONTROL TÉCNICO	RECTORÍA	SEGURIDAD VIAL
Comisión de Tránsito del Ecuador (CTE) Agencia Nacional de Tránsito (ANT)	Ministerio de Transporte y Obras Públicas	Fondo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (FONSAT)

Fuente: SENPLADES

Las conclusiones y recomendaciones del informe presentado por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas se han unificado, pues son reiterativas:

El estado de situación de las competencias fue estructurado en una matriz de productos y servicios que permite una mejor visualización de las interacciones entre los actores que integran el sector (...).

Las competencias de la ANT, la CTE y DNT se encuentran definidas en la LOTTTSV; sin embargo, actualmente dichas instituciones se encuentran en estado de transición para ejercer sus nuevos roles. **Las competencias definidas en las matrices incluidas en este documento no corresponden al estado de situación actual del sector, por esto dichas instituciones se encuentran reestructurando su institucionalidad para poder cumplir con sus nuevas funciones (...).** (Énfasis agregado) (2011: 38).

Esta aclaración acerca de la transición institucional que se efectuaba en el año 2011, que coincide con la realización de los estudios previos y del diagnóstico del estado de la situación para la transferencia de la competencia de tránsito, refleja la grave

impunidad de los funcionarios y máximas autoridades de algunas de las instituciones mentadas.

La falta de registros y del control sobre la información pública parece velada tras la justificación de que dichas entidades están en proceso de reestructuración. Pero no existen excusas ni evasivas para no establecer responsabilidades civiles, administrativas y penales, según corresponda, a quienes estuvieron a cargo directa o indirectamente de las funciones mencionadas.

Durante las consecutivas reestructuraciones (creación de secretarías, subsecretarías, ministerios, ministerios coordinadores, fusión y escisión de entidades, cambio de denominaciones o de funciones), de hecho se produce el traspapeleo de documentación, pérdida y filtración de información, tiempos muertos, hasta que se elaboren las nuevas estructuras orgánicas por procesos, la creación de partidas en el Ministerio de Finanzas y la aprobación de todas las entidades relacionadas con el nuevo o renovado organismo.

Y en este caso, además, no existe constancia acerca de la veracidad de los datos, cuya recopilación y sistematización son la base para el análisis de la Comisión Sectorial de Costeo y de los órganos involucrados, afectando directamente a los usuarios, al CNC y a los GAD metropolitanos y municipales, quienes son los que asumen la desinformación y las negligencias del gobierno central.

Continuando con el informe del MTOP:

La Policía Nacional es la institución que históricamente ha manejado la seguridad nacional, incluyendo el control del transporte terrestre, es por esto que los resultados del levantamiento de **la información de la DNT no son del todo concluyentes, debido a que los recursos son utilizados con varios fines...** (Énfasis agregado).

Toda vez que la información está dispersa, por ejemplo: “El control operativo del tránsito a nivel nacional debe incluir el análisis de la información de la CTE como ex CTG, la cual limita su influencia a la provincia del Guayas y complementarla con la de la DNT, entidad que ejercía esta competencia a nivel nacional.

**Es necesario buscar alternativas para complementar la información de la Policía Nacional y poder determinar con mayor precisión los recursos destinados al ejercicio de esta competencia...** (Énfasis agregado) (2011: 38-39).

Estas declaraciones remarcan lo señalado en párrafos anteriores. Y no deja de ser del todo alarmante que la institución encargada de la seguridad ciudadana en todos los ámbitos no haya tenido los suficientes controles internos y externos para evitar el uso

de recursos públicos para fines distintos de aquellos para los que fueron asignados. Puesto que no es objeto de este estudio, no se han comprobado las auditorías internas ni la intervención de la Contraloría General del Estado, a quien le corresponde realizar los exámenes periódicos y especiales para determinar responsabilidades administrativas, civiles y penales. La potestad para pronunciarse sobre las instituciones del Estado y los actos de los servidores públicos caduca en siete años a partir de la fecha en que se hubieren realizado<sup>132</sup>.

El hecho de que la Policía Nacional no esté a cargo de algunas atribuciones en el caso específico del tránsito, como es el control del mismo, que ahora lo realizan agentes civiles debidamente capacitados por el cuerpo policial, no solo pretende mejorar la circulación y el manejo del tránsito vehicular sino que, a la vez, permite que la fuerza pública tenga a todos sus agentes bajo las funciones inherentes a la institución.

Quedan otras interrogantes, como las cita a continuación el mismo informe:

... El FONSAT ha sido incluido dentro de este informe, sin embargo, no es un servicio que vaya a ser considerado dentro del proceso de descentralización.

El presente informe constituye un mapeo de todas las interrelaciones que existen entre las instituciones del Gobierno Central que se encuentran dentro del sector del Transporte Terrestre (2011: 39).

Efectivamente, el informe únicamente sirve para establecer las interrelaciones institucionales sobre la competencia, porque no proporciona datos significativos, y menos aún precisos, que sirvan para la construcción de un nuevo ordenamiento territorial y, específicamente, para el proceso de descentralización de esta competencia. Recomienda el uso de:

(...) la matriz de Productos y Servicios como base de todo el proceso de transferencia de la competencia de este sector (levantamiento del Estado de la competencia, costeo de la competencia e informe de déficits) porque resulta ser multicriterio (servicios, actores, costos, facultades e ingresos y egresos generados) que facilitará la toma de decisiones... (2011: 39).

---

<sup>132</sup> Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Art. 71.- Caducidad de las facultades de la Contraloría General del Estado. La facultad que corresponde a la Contraloría General del Estado para pronunciarse sobre las actividades de las instituciones del Estado y los actos de las personas sujetas a esta Ley, así como para determinar responsabilidades, caso de haberlas, caducará en siete años contados desde la fecha en que se hubieren realizado dichas actividades o actos.

Ciertamente el uso continuado de la matriz de productos y servicios durante todo el proceso de transferencia de la competencia de tránsito habría permitido homogeneizar los criterios técnicos, la determinación del costeo y los déficits de los ingresos y egresos producidos para la obtención de información y para la identificación de las instituciones vinculadas y de los actores que realizaban funciones relacionadas con la competencia.

Adicionalmente, la sugerencia viene del propio órgano rector, el MTOP, que tenía a su cargo la temática del tránsito en las diversas entidades mencionadas; por lo tanto, la propuesta goza de autoridad y experiencia<sup>133</sup>, dice: “Se recomienda este informe como herramienta de trabajo no solo para el proceso de descentralización de competencias sino también para toda la reforma institucional del sector de acuerdo al nuevo marco normativo vigente” (Ministerio de Transporte y Obras Públicas, 2011: 39).

La información sistematizada del MTOP, como consta expresamente en el mismo informe, es una recopilación de datos proporcionados por las instituciones a cargo del ejercicio de las diferentes facultades de la competencia, e intenta reflejar del mejor modo posible el estado de la situación de la ejecución y cumplimiento tanto de la planificación, regulación y del control del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial.

Frente a estas circunstancias de diversificación de instituciones, superposición de funciones y carencia de registros, parte de las entidades se eliminaron, otras se fusionaron y se concentró la competencia de tránsito bajo la rectoría del MTOP, y como órgano técnico y de regulación la ANT.

Es importante retomar la recomendación del Ministerio acerca de la utilización del informe como una herramienta de trabajo para la reforma institucional. El MTOP, como ente rector, está al tanto con profundidad de todos los aspectos negativos que ha provocado esta reestructuración institucional, y se ha servido del informe para dar a conocer los mismos. Es aquí donde se origina la plausible recomendación, para evitar que la reestructuración se convierta en un pretexto de creación de instituciones desarticuladas, con funciones indefinidas y se repitan los mismos errores.

---

<sup>133</sup>Pero también expone su incapacidad para tomar las medidas correctivas que están a su cargo.

El MTOP, al hacer frente a la desintegración mentada, se adelanta y previene a los decisores, a fin de que las políticas sean diseñadas técnicamente, aplicando la racionalidad administrativa y presupuestaria, que supone prestar servicios públicos eficientes y de calidad que al mismo tiempo impliquen menores gastos para el gobierno como resultado de una buena planificación y organización del aparato estatal.

Es importante tomar en cuenta el estado de transición en el que se encuentra este sector a nivel nacional, por tanto, dentro de todo el proceso de transferencia es necesario mantener un canal de retroalimentación entre todas las instituciones para que dentro del proceso se incluyan todos los cambios que se vayan dando en el tiempo que dure el proceso de transferencia de competencias (2011: 38).

Con relación a este tema, el subsecretario de SENPLADES, durante la entrevista concedida se refirió a la retroalimentación en dos ocasiones concretas. Ante la pregunta de si existen mecanismos de evaluación y retroalimentación continuos, respondió:

Sí, los mecanismos existen, pero en la práctica no se ha dado ni se ha beneficiado al proceso con una retroalimentación de los GAD. Porque básicamente, claro como GAD o como autoridades electas, tienen un calendario y unos tiempos electorales y políticos que no necesariamente han coincidido con los tiempos técnicos del proceso de implementación, del ejercicio de las competencias, etc. (Bedón Tamayo 2015).

Y a la pregunta sobre cómo mejoraría el Sistema Nacional de Competencias, reiteró: “La retroalimentación, fundamentalmente, también mejorar las capacidades desarrolladas por parte de los receptores del proceso, eso me parece que es la clave” (Bedón Tamayo 2015).

La retroalimentación es un método de control de sistemas que permite que los resultados obtenidos sean reintroducidos al sistema, mejorando los mismos; pero, como se constata en este estudio, no se logró la coordinación y la articulación interinstitucional para generar un canal de retroalimentación prioritario e imprescindible para todo el proceso.

Entendiéndose, además, que en esta coyuntura de transición, que coincide con la primera parte del proceso de transferencia de competencia, con la recopilación de la información, era imprescindible una coordinación interinstitucional que permita conservar los registros durante la reestructuración de las entidades objeto de los cambios, a fin de salvaguardar, ordenar, normalizar, verificar y sistematizar los datos

públicos, personales y reservados bajo su custodia. Este tema de la custodia de información pública es sumamente delicado y, por tanto, los responsables del mismo no están exentos de responsabilidad hasta que dichos registros, debidamente inventariados, ingresen a la nueva institución. Solamente ahí, al momento de trasladar dicha función, concluye este encargo.

Toda vez que la coordinación y articulación interinstitucional para la retroalimentación no se dio oportunamente, al ser un eje transversal para la ejecución de las políticas públicas y, por tanto, para todo el proceso de descentralización, debe ser incorporada desde la primera etapa de la transferencia; y así, como bien señala el MTOP, junto con la evaluación permanente se pueden ir delineando, modificando y reconduciendo la ejecución durante todas las etapas, para alcanzar los objetivos tanto del proceso como de la competencia.

Existen muchas metodologías para llevarlo a cabo, como es la evaluación de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas internas organizacionales, y también con relación a factores externos al sistema; o el estudio de los efectos sociales, económicos y políticos, administrativos e incluso procedimentales que nutren cualquier proceso que entrañe métodos o mecanismos de ajuste y autorregulación de un sistema. En todo caso, siempre se trata de un análisis continuo, de entrada y salida de información, que permite emplear los correctivos necesarios para el eficaz cumplimiento de las metas trazadas.

A pesar de lo manifestado, hasta la fecha en que concluye esta investigación (diciembre 2015) no existen evidencias de que el CNC haya implementado un mecanismo para que en los organismos involucrados, actores sociales y políticos, y la ciudadanía en general, sean copartícipes de la transferencia de competencias en el mejoramiento de los procesos a través de la retroalimentación, al menos en el caso específico de la descentralización de tránsito, que inició poco más de tres años de la fecha señalada.

Como parte del trabajo investigativo se llegó a la conclusión de que la mayor cantidad de datos fidedignos sobre el estado de la situación de la competencia en el año 2011 están registrados en la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte

Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, puesto que antes de la transferencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial vigente desde el 29 de mayo de 2012, esta es la entidad estatal encargada de emitir normativas técnicas, regulaciones y de implementar la tecnologías en materia de tránsito terrestre y seguridad vial; así como del control en las vías de la red estatal-troncales nacionales, en coordinación con los GAD.

#### **4.1.3 Informe de la Agencia Nacional de Tránsito sobre capacidad institucional de los gobiernos autónomos descentralizados**

Con este antecedente, se expone el contenido principal del informe de la Agencia Nacional de Tránsito, de diciembre de 2011, en el que constan de forma detallada los recursos existentes al momento. De este documento, es importante destacar las observaciones y conclusiones a que llega la entidad.

En cuanto a la capacidad operativa e institucional, la Agencia Nacional de Regulación y Control reporta 59 agencias de atención ubicadas en las 24 provincias del país. El mayor número de servicios que prestaban en el 2011 eran la emisión de matrículas, licencias de conducir y de certificaciones como requisitos para la obtención de títulos habilitantes.

Tanto esta entidad como sus predecesoras, al formar parte de la función ejecutiva y, en consecuencia, del presupuesto general del Estado, se puede colegir que los recursos económicos asignados para el cumplimiento de sus funciones son automáticos, predecibles y directos, calificativos que la Constitución ha empleado expresamente para las asignaciones que deben hacerse a los GAD.

En cuanto a los recursos económicos y asignaciones presupuestarias, se debe tomar en consideración que los valores ingresan a la cuenta única del tesoro nacional, manejada por el Ministerio de Finanzas en coordinación con el Ministerio rector de la competencia, y en cuanto a esta competencia, con el órgano técnico que es la ANT, a quien le corresponde certificar la efectiva asunción de la competencia y facultades que están ejerciendo los gobiernos locales. Esta dependencia del gobierno central permite manejar con un amplio margen de discrecionalidad los recursos públicos. Lo dicho se constata en decisiones políticas como, por ejemplo, retrasar el pago a proveedores y a

las entidades públicas, y entre estas a los GAD, ya sea por situaciones emergentes, coyunturas sociales, políticas o económicas de diversa índole; pero la mayoría de ellas ajenas a la gestión de los niveles de gobierno locales, que se ven obligados a paralizar obras públicas por la dificultad en el pago a proveedores de todo tipo de insumos, y en casos extremos a prescindir de personal capacitado y necesario por no tener la capacidad económica para sustentar dichos gastos.

El documento presentado por la ANT en el 2011 sobre su gestión institucional, detalla los componentes fundamentales para el desempeño de las labores y de las condiciones en las que se encontraban. Siguiendo el mismo orden, se exponen a continuación las principales necesidades y observaciones de cada una de las áreas que conforman la Agencia Nacional de Tránsito, análisis que terminará con la referencia a las conclusiones y recomendaciones de la institución.

En cuanto al tema infraestructura, el informe asevera que: “El 65% de las Agencias de Atención al Usuario se encuentran ubicadas en instalaciones pertenecientes a la Policía Nacional, lo que impide que las actividades se desarrollen con normalidad e independencia (...)” (Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial , 2011: 77).

La Policía Nacional es una institución armada, técnica, jerarquizada, disciplinada, profesional y especializada con la misión de proteger la seguridad ciudadana y el orden público. Tan es así que desde la época colonial se tienen evidencias de la protección que brindaba a la sociedad, entre sus funciones estaba el tránsito en sus inicios, con carretas llevadas por caballos y su posterior desarrollo, que efectivamente requerían una supervisión para salvaguardar la integridad de los ciudadanos; así como también para establecer el respectivo orden y el control del servicio.

Por estas razones, la Policía siguió a cargo de la competencia de tránsito, hasta que la misma fue trasladada a la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, o entidad técnica del MTOP. Con la transferencia a los GAD se determinó que para el control del tránsito no era necesario que agentes armados se ocuparan de dichas funciones, que podían ejercerla agentes civiles debidamente preparados y acreditados por la Policía Nacional. Pero como todo cambio



implica un proceso, en este caso de desvinculación, y por los motivos descritos las agencias de la ANT empezaron a funcionar de manera compartida con las instalaciones de la Policía, lo que fue un inconveniente para las dos instituciones hasta que fue posible la total separación.

Sobre el particular, el informe indica que: Varias agencias de atención al usuario brindan sus servicios en instalaciones que pueden ser calificadas como malas, debido a que estas (sic) no brindan condiciones básicas principalmente en lo que respecta a áreas de atención al usuario, archivos, mobiliario, iluminación, sanitarios, etcétera.

La situación descrita en el párrafo inmediatamente anterior viola el literal l) del Art. 23 de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), que establece como una garantía y derecho irrenunciables de los servidores públicos: “Desarrollar sus labores en un entorno adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar” (Asamblea Nacional 2010); y esta norma se aplica de igual forma para los usuarios, cuyos derechos están garantizados por la propia Constitución de la República.

Las instalaciones, que son parte fundamental de la infraestructura que requieren para funcionar, no son las adecuadas de ninguna manera: “Espacio físico destinado a los archivos inadecuado e insuficiente...” (Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, 2011: 77), lo que provoca documentos desperdigados en distintos lugares y afecta la conservación de los mismos.

Este enunciado respecto al registro y archivo documental no se refiere a cualquier tipo de documentos, estos son de información pública, cuyos datos- a más de ser de un valor incuantificable- se trata en muchos de los casos de información reservada y confidencial de los usuarios. Es, por tanto, primordial regirse a lo determinado en el literal e) del Art. 23 de la Ley Orgánica de Servicio Público, así como al último inciso del mencionado artículo, que determina en ese orden:

e) Velar por la economía y recursos del Estado y por la conservación de los documentos, útiles, equipos, muebles y bienes en general confiados a su guarda, administración o utilización de conformidad con la ley y las normas secundarias; archivos”; y, “Custodiar y cuidar la documentación e información que, por razón de su empleo, cargo o comisión tenga bajo su responsabilidad e impedir o evitar su uso indebido, sustracción, ocultamiento o inutilización.

En cuanto a la revisión misma, el informe determina que “La revisión técnica vehicular en varias agencias se realiza en la vía pública en el caso particular de Santo Domingo de los Tsáchilas, a más de 200 metros de las oficinas, limitando el control por parte de las autoridades” (Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, 2011: 77).

Esta irregularidad fomenta la corrupción por parte de los tramitadores y de los servidores públicos, que en complicidad y a cambio de dinero agilizan el despacho del bien o servicio público; en este caso con el objetivo de conseguir la certificación de la revisión técnica vehicular sin que esta se haya llevado a cabo.

Se han realizado gestiones con varias instituciones del Estado y privadas con el fin de conseguir espacios adecuados para la implementación de parques viales y para la toma de exámenes prácticos previos a la obtención de la licencia de conducir. En la mayoría de los casos en los que los Municipios han contribuido las áreas propuestas no son convenientes (Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, 2011: 77).

En cuanto a las conclusiones sobre el aspecto del talento humano, que representa el componente más sensible e importante de cualquier estructura y organización, de acuerdo con el informe presentado por el Ministerio, se ha visto seriamente afectado. Aquí consta un breve resumen del contenido del informe completo que es el documento público que ha sido comentado.

El personal, es insuficiente y cumple funciones diferentes para las que fue contratado y la alta rotación no permite que sean capacitados; además, con los traslados no siguen procedimiento alguno. Los revisores vehiculares no tienen ningún tipo de protección y el personal compra con su propio dinero su ropa de trabajo. En el 46% de las agencias no tienen optometristas, sino médicos generales que hacen turnos de solo 4 horas diarias. El control de asistencia del personal es precario, se realiza a través de listas de asistencia.

En lo relativo a los recursos tecnológicos, la mayoría de agencias no cuenta con servicio de internet, por lo que son los servidores públicos quienes llevan por su cuenta los módems que necesitan para realizar sus funciones. Para la recopilación de la información usan archivos Excel sin el debido respaldo de los datos; pero lo más importante sería establecer y unificar el sistema nacional de datos a nivel nacional para

llevar el registro y control sobre el tránsito, que incluye la matriculación de vehículos, la obtención de licencias, etcétera.

En el tema de recursos materiales de los que deberían disponer los GAD para llevar a cabo las funciones de la descentralización de las competencias de tránsito, el informe señala como un ejemplo de las falencias el hecho de que las recaudaciones de valores en efectivo en ventanillas no disponen de seguridades, más allá de cajas fuertes. La dotación de placas resulta insuficiente a las agencias para abastecer las necesidades.

Tienen los archivos incompletos y desorganizados, causa-efecto de la falta de entrega recepción con inventarios detallados y carente de espacio físico, por lo que la búsqueda de documentos y archivos históricos es manual. Y más grave es que los depósitos bancarios de las recaudaciones no son inmediatos.

Todas las observaciones de la Dirección de Gestión van en la misma línea que las anteriores, prácticamente es una repetición de lo que sucede en las otras direcciones y unidades de la ANT, en las agencias de atención al usuario; pero que, lógicamente, repercuten de manera negativa en la imagen institucional. Estas dificultades deberán subsanarse lo antes posible para poder llevar a cabo la gestión de las atribuciones que le han sido encomendadas, porque más allá de tratarse en algunos casos de negligencias graves, son todos incumplimientos a disposiciones constitucionales y legales que garantizan los derechos y deberes de los ciudadanos, sean estos servidores públicos o usuarios.

En el documento citado constan recomendaciones generales acerca de la infraestructura, la gestión, los recursos humanos, tecnológicos y materiales; también se añaden recomendaciones específicas provenientes de cada una de las direcciones que componen la ANT, como Asesoría Jurídica, Secretaría General, la Dirección de Planificación y la de Desarrollo Organizacional.

No es fortuito el uso reiterativo del término “urgencia” en los requerimientos que hace cada una de las direcciones de la ANT en el documento original, pues se refieren a negligencias con agravantes, recogidas todas ellas en el informe.

Sin embargo, conforme lo señalan los informes, tanto del MTOP como de la propia ANT, a dos años de la puesta en marcha de la planificación nacional del buen vivir, y a cuatro años de la ejecución del *Plan Nacional de Desarrollo*, la ANT no había podido consolidar su misión y visión, además del cumplimiento de sus objetivos por la falta de los medios mínimos indispensables.

La ANT, en el 2011, siendo una entidad del gobierno central, se encontraba en una situación precaria, de transición, en la que además asumía en su mayor parte una cadena de negligencias de instituciones vinculadas, sin registros documentales de la información pública que debía custodiar; así como tampoco una rendición de cuentas acerca del uso de las asignaciones presupuestarias. Con este antecedente, ¿cómo puede el CNC exigir en plazos exigüos a la ANT que certifique a los GAD, que cuentan con una serie de requisitos, que les capacite a asumir la competencia de tránsito, cuando la propia ANT carecía de los mismos?

El primer informe elaborado por la AME acerca de la capacidad operativa de los GAD metropolitanos y municipales abarcó, indistintamente: datos generales, planificación, regulación, control, experiencias, policía municipal, infraestructura, conocimiento del alcance y de la competencia, información complementaria, capacitación y asistencia técnica y gestión financiera. Para la recopilación de esta información se elaboró un cuestionario y una matriz con los indicadores que se utilizaron para la medición y las variables que muestran gráficamente los resultados porcentuales obtenidos.

Tabla 4. *Indicadores de la AME para medir la capacidad operativa de los GAD*

INFORME AME 2011	Porcentaje obtenido (%)
<b>Planificación</b>	<b>35%</b>
<b>Regularización</b>	<b>20%</b>
<b>Control</b>	<b>31%</b>
<b>Experiencia</b>	<b>24%</b>
<b>Infraestructura</b>	<b>15%</b>
<b>Conocimiento de la competencia y su alcance</b>	<b>13%</b>
<b>Información complementaria</b>	<b>26%</b>

<b>Capacitación y asistencia técnica</b>	<b>7%</b>
<b>Gestión financiera</b>	<b>19%</b>
<b>Policía municipal</b>	<b>No aplica</b>
<b>Puntaje máximo (%) Año 2011</b>	<b>21%</b>

Fuente: AME, 2011

Termina el informe con unas mal llamadas conclusiones y recomendaciones generales y jurídicas, que no son tales sino una repetición de disposiciones existentes y, en la mayoría de los casos, una suerte de exhortaciones para los órganos estatales, específicamente para la ANT y el MTOP, que denotan una falta de comprensión acerca de la información solicitada. A las recomendaciones generales se suman otras 29 jurídicas, las mismas que carecen de sentido con relación a la información requerida.

Del informe entregado por la AME se evidencia su desconocimiento en cuanto a la información solicitada, se la confunde incluso con vialidad; por lo tanto, los datos son imprecisos, aun cuando se refiere a temas concretos como es la afirmación de que solo 6 GAD ejercen la competencia en el área de la planificación y la regulación, sin señalar cuáles son estos, por lo que resulta un dato aislado y contradictorio con la información que contienen los gráficos que constan en el documento.

Tres meses antes de la presentación del informe sobre la capacidad operativa de los GAD por parte de la AME; es decir, en mayo de 2011, el SENPLADES recibió a conformidad los productos de una consultoría contratada el 9 de diciembre de 2010, con el especialista Alberto Rosero, en su calidad de consultor del Programa de Modernización y Descentralización, PROMODE-GIZ, de la Cooperación Alemana para el Desarrollo GIZ, instituciones que acreditan el alto nivel de calidad de los resultados del informe<sup>134</sup>.

Es necesario hacer hincapié en que en los antecedentes de este documento expresamente se señala:

El Gobierno Nacional ha conferido el carácter de prioritario al proceso de descentralización de competencias, con el fin de optimizar la gestión de los servicios que debe recibir la población ecuatoriana y contribuir al mejoramiento de su calidad de vida.  
**Como parte de ese proceso, la descentralización de la competencia de Transporte**

<sup>134</sup> Contrato 83076570; 9 de diciembre 2010.

**Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, de aquí en adelante Competencia TTTSV, ha sido considerada como uno de las más urgentes e importantes.** (Énfasis añadido). Dentro de este propósito, la Secretaría Nacional de Planificación, SENPLADES, ha contratado una consultoría que está generando un conjunto de productos<sup>135</sup> (Rosero, 2011: 4).

Con los resultados de cada producto se suplen con ventaja las labores y funciones que les corresponden a las entidades involucradas. Estos documentos, por sí solos denotan la valiosa y completa información que contienen para el quehacer político, administrativo, territorial, económico y de gestión para cada una de las instituciones conexas. Uno de los objetivos que plantea el consultor, resume la finalidad del estudio:

Este documento busca ser un referente técnico para que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, GAD-M, puedan evaluar sus capacidades para asumir el ejercicio de la competencia de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; en tal sentido:

- i) Define los requerimientos institucionales específicos y transversales que deben reunir los GAD en los campos vinculados no solo a la materia de la competencia sino a las facultades que deben ejercer dentro de ellas;
- ii) Propone un mecanismo para identificar las demandas de capacitación y apoyo técnico que deben satisfacerse que para estén en condiciones de cumplir con esos requerimientos institucionales y ejercer, en definitiva, sus facultades con la debida eficiencia (Rosero, 2011: 5).

El valor agregado que contiene la consultoría es que cada uno de los estudios comprende matrices diferenciadas, conforme el grado de complejidad, a los requerimientos institucionales básicos y a la situación actual de cada GAD; esta

---

<sup>135</sup> Producto 1: Plan de Trabajo entregado al inicio de la Consultoría. Producto 2: Informe que contiene la información sobre la gestión de la competencia de tránsito y transporte terrestre levantada en el Ministerio de Transporte y Obras Públicas y en el Consejo Nacional de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, con base en la normativa legal vigente aplicable, y los insumos que proporcionen los funcionarios de estas instituciones. Al momento está casi definida la Matriz que contiene esta Información. Producto 3: Informe que contiene la identificación de las condiciones y capacidades técnicas que una municipalidad requiere para asumir de manera eficiente la gestión de la competencia de tránsito y transporte terrestre y la definición de los requerimientos de capacitación que demanda los GAD según tipo de complejidad del problema de transporte y tránsito. Este informe se presenta en este documento. Producto 4: Informe que contiene una propuesta de descentralización progresiva de la competencia de tránsito y transporte terrestre, que considere: los objetivos de desarrollo planteados por el Ejecutivo, el grado de conflictividad política con los posibles actores involucrados: transportistas, Policía Nacional, municipios, etc.; las opciones de descentralización progresiva de la competencia, de acuerdo a las condiciones de viabilidad técnica y política.

situación es comparada con la mínima requerida, lo que permite identificar las brechas y con ello emprender una estrategia municipal-nacional.

El tercer producto, denominado: “Identificación de condiciones que deben reunir los GAD cantonales para asumir la competencia de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad vial y mecanismos para definir los requerimientos de capacitación”, resuelve, en definitiva, la mayor parte de información solicitada a las entidades en relación con la competencia que requería la Comisión Sectorial de Costeo para su análisis y la elaboración del informe vinculante para el CNC.

La obtención del informe de la consultoría y sus documentos de soporte se deben exclusivamente a las indagaciones realizadas durante el trabajo de campo y al esfuerzo investigativo efectuado en Ecuador en mayo de 2015, durante el cual fue posible obtener una entrevista con el consultor, como consta en el anexo de entrevistas<sup>136</sup>.

De los datos obtenidos, al menos formalmente, ninguna de las instituciones involucradas, lo que comprende al Consejo Nacional de Competencias, tuvo conocimiento de la consultoría y, por tanto, de los productos entregados a entera satisfacción a SENPLADES en mayo de 2011; a pesar de que la implementación del nuevo ordenamiento territorial y, en concreto, la descentralización y la transferencia de competencias está pensada dentro de un SNC, lo que conlleva una articulación y coordinación interinstitucional imprescindible, como consta de manera expresa en la ley.

De acuerdo a la normativa, este tipo de contrataciones está condicionada a la incapacidad de la institución de obtener los resultados por sí misma, por lo que, en caso de justificarse dicho procedimiento, no le correspondía a esa entidad llevarlo a cabo sino, por el contrario, a quienes se les solicitó los informes habilitantes, por ejemplo, a la AME.

A pesar de los beneficios que presenta la consultoría, la pregunta que debe responder el secretario nacional de SENPLADES, presidente del pleno del Consejo Nacional de Competencias es: ¿Por qué la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, a través

---

<sup>136</sup> Anexo 1. Cuadro de entrevistas.

del portal de compras públicas, decide contratar una consultoría con esas características y objetivos, que son los previstos por el COOTAD, expedido el 19 de octubre de 2010, es decir, antes de la suscripción del contrato de consultoría, de 9 de diciembre de 2010, y que dispone de forma taxativa en el capítulo VII, Art. 154 y siguientes, el procedimiento de transferencia de las competencias, cuyo primer literal (a) determina la presentación de los informes habilitantes?, que efectivamente fue solicitado a las entidades pertinentes.

En resumen, la contratación de la consultoría, por sus objetivos y la fecha de realización y entrega, no podía constar en el plan anual de contrataciones de SENPLADES; por otro lado, los productos solicitados no son un complemento a lo dispuesto por la Constitución y la ley, sino que su contenido abarca a los informes habilitantes que debían presentar las instituciones, como de hecho hicieron, lo que implica una duplicación de gasto, además del mal uso de los recursos públicos al carecer de las respectivas justificaciones. En consecuencia, es imperativo que SENPLADES, representada por su secretario nacional, rinda cuentas sobre este particular.

Es evidente que ni los GAD ni la AME tuvieron acceso a la consultoría, porque de ser así, con una guía metodológica técnicamente bien elaborada y estructurada, habría sido suficiente tanto para los gobiernos subnacionales como para su asociación proporcionar la documentación pertinente.

Como ya fue comentado anteriormente, la falta de experiencia y de capacitación para el entendimiento de la competencia desembocó en que el informe presentado por la AME acerca de la capacidad operativa de los GAD no guarde correlación con la información solicitada, ni tampoco con los datos recopilados entre sí. Por otro lado, hay que tomar en cuenta que la AME depende de la capacidad de respuesta del ingente de 264 niveles de gobierno locales, que le proporcionen los datos requeridos, esfuerzo que pudo ser evitado siguiendo los patrones de la mentada consultoría.

De hecho, si la recopilación solicitada al MTOP, a la ANT y al Ministerio de Finanzas también seguía dichos lineamientos y directrices, era fácil compaginar métodos de recopilación homogéneos, utilizando los mismos indicadores, índices y variables para obtener con mayor precisión los datos que se requería de cada entidad.



Definidos los requisitos institucionales que debía cumplir cada GAD y el mecanismo para identificar las demandas de capacitación y apoyo técnico necesarios para que los GAD estén en condiciones de ejercer la competencia, ¿por qué no empezó a ejecutarse?, ¿por qué -inexplicablemente- se esperó un año para iniciar el proceso, omitiendo la consultoría y por ende sus productos?

Para mayor desatino, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, en un documento que elaboró en el 2012, titulado: “Territorio, descentralización: transferencia de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial”, en su página 19 dice:

La transferencia de competencias en el proceso de descentralización en el país implica la articulación interinstitucional de varias entidades del nivel central de gobierno (énfasis agregado), lo cual es coordinado por SENPLADES, dada su función de ‘coordinar con el sector público los procesos de descentralización, en función del plan nacional de desarrollo’, de acuerdo al Art. 26, numeral 12 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y por el CNC como organismo técnico del Sistema Nacional de Competencias, el cual está integrado por los delegados del gobierno central y los GAD (2012).

Por lo dicho, cabe cuestionarse qué motivó al secretario nacional de SENPLADES; presidente del pleno del Consejo Nacional de Competencias, a no presentar la consultoría y sus productos para el respectivo debate, desechando *motu proprio* las directrices y lineamientos de un estudio altamente técnico, con la acreditación de renombrados organismos internacionales y un elevado costo para el país.

Si bien la consultoría técnicamente supera las metodologías empleadas, tanto por las instituciones a cargo de presentar los respectivos informes para la Comisión Sectorial de Costeo, que también es aventajada por un estudio más profundo de cada uno los GAD, para una mejor distribución de recursos, que la impuesta a través de una fórmula bien diseñada, no contempla todas las variables identificadas para las circunstancias particulares de cada nivel de gobierno.

Con estos antecedentes, en la primera interrogación que se origina por la omisión de no poner en conocimiento de las entidades la consultoría, inclusive podría entenderse

como ocultamiento de información pública<sup>137</sup>, toda vez que el contratante es una entidad pública, el pago al contratista se realizó con fondos públicos y, finalmente, como consta en los antecedentes del mismo documento, se realizó con el objetivo específico de constituir una herramienta para “(...) **la descentralización del tránsito, transporte terrestre seguridad vial**”. (Énfasis agregado).

Si los productos de la consultoría eran utilizados al tiempo de la entrega, se habría podido emitir la resolución de transferencia para la planificación, regulación y control de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, de acuerdo con el primer cronograma elaborado por el CNC, que programó dicha transferencia para el segundo semestre de 2011. Mas como se explica en el párrafo precedente, la consultoría, independientemente de su calidad, no podía reemplazar las disposiciones legales con referencia a la presentación de informes habilitantes por parte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas y el Ministerio de Finanzas, lo que retrasó la transferencia hasta el 26 de abril de 2012.

Toda vez que se cuenta con los resultados del tercer producto de la consultoría se ha elaborado un estudio comparativo con el informe de la AME de 2011 para determinar las capacidades operativas de los GAD, lo que –además- se complementa con la información proporcionada por el MTOP, que conjuntamente con la ANT fueron analizados en su momento, a fin de cotejar los datos.

La AME aplicó como metodología la formulación de cuestionarios a sus agremiados para la elaboración del informe solicitado por el CNC acerca de la capacidad operativa de los mismos, es decir, del talento humano, recursos materiales, de infraestructura, técnicos y tecnológicos, utilizando indicadores que les permitan conocer la planificación, regulación y control, la experiencia general y la experiencia específica, de los GAD para asumir la competencia de tránsito. Resultados que se describen únicamente mediante gráficos. Por su parte, la consultoría establecía cinco parámetros específicos:

---

<sup>137</sup> La ex profesa utilización del condicional compuesto del modo indicativo podría claramente establecer que estas consideraciones previas se coligen de la presente investigación; sin que ello implique acusación alguna, puesto que no es objeto de este estudio, no se trata de una sentencia y se carece de elementos necesarios para determinar el *voluntario in causa*.

- a) **Experiencia institucional general:** mide la capacidad institucional para enfrentar procesos similares o iguales a los que demandarán el ejercicio de las facultades propias de esta competencia.
- b) **Capacidad de organización:** define el grado de organización institucional.
- c) **Capacidad de financiación:** evalúa la disposición institucional para destinar recursos en el cumplimiento de los gastos que demandan las facultades.
- d) **Capacidad para generar recursos propios** y aplicar tarifas por servicios.
- e) **Instrumentos disponibles (relacionados con TTTSV):** tipo de instrumentos de planificación que disponen los GAD -relacionados o afines con la competencia TTTSV- y los mecanismos de regulación y control de su aplicación<sup>138</sup> (Rosero, 2011: 6).

Adicionalmente, se determinan como parámetros transversales la normativa y los procedimientos técnicos y administrativos vinculados con la competencia. Por último, se establece que la medición se dará en niveles de menor a mayor complejidad en base a criterios particulares y complementarios. Lo manifestado se explica en la primera matriz diseñada en el informe de la consultoría<sup>139</sup>.

Tabla 5. Matriz de requerimientos institucionales según parámetros específicos elaborados por el consultor del Programa de Modernización y Descentralización, PROMODE-GIZ

Parámetros	Facultades		
	Planificación	Regulación	Control
<b>Específicos</b>	<b>Escala de requerimientos (de menor a mayor)</b>		
<b>Experiencia general</b>	Planificación POA: Conocen su formulación.	Contar con procedimientos de regulación de servicios.	Conocen los procesos de veeduría ciudadana.
	Experiencia en proyectos de inversión.	Experiencia en emisión de ordenanzas.	Aplicar procesos de veeduría y control.
	Capacidad para formular planes maestros de los servicios.	Fijación de tarifas con base en sistemas integrales.	Cogestión: incorporar actores en la toma de decisiones.
	Tener un responsable de planificación.	Posibilidad de asesor jurídico ocasional.	Operativos ocasionales para procedimientos de control.
	Unidad para asumir y planificar la competencia existente	Asesor jurídico permanente, abogado con nombramiento.	Al menos un responsable exclusivo para organización y operación de control.
	Unidad específica para la competencia TTTSV.	Unidad jurídica especializada en TTTSV.	Unidad especializada en control de procesos.
<b>Capacidad para financiar</b>	Presupuesto del GAD con partidas para proyectos.	No aplica.	En el presupuesto recursos para operativos ocasionales.
	En presupuesto partidas fijas para elaborar Planes de D y OT.		En el presupuesto regularmente recursos para control y veeduría.

<sup>138</sup> Producto 3: Requerimientos institucionales y demanda de capacitación de los GAD.

<sup>139</sup> Matriz diseñada en el informe de la consultoría contratada a Alberto Rosero.

	Partidas para elaborar Planes maestros de TTTSV.		Un sistema de participación ciudadana con recursos fijos para su operación y funcionamiento.
<b>Capacidad para generar</b>	Cobros de tarifas aisladas para algunos servicios.	Ordenanzas para imponer tarifas por servicios.	Ocasionalmente control técnico financiero de servicios y costos.
	Cobros por costos, hasta más del 80%, recuperado de costos directos.	Todas las tarifas por servicios con ordenanzas.	Frecuentemente controles a los servicios financieros y económicos.
<b>Ingresos propios</b>	Sistema integral de cobro para sostenibilidad de servicios.	Programa financiero de recaudación con un sistema tarifario integral.	Sistema contable y presupuestario de ingresos y egresos y de las operaciones financieras.
<b>Instrumentos disponibles</b>	Formulación de proyectos vinculados a la competencia TTTSV.	No hay ordenanzas con disposiciones sobre la competencia TTTSV.	No hay mecanismos de seguimiento de proyectos.
	Plan de ordenamiento territorial con proyectos relacionados con la competencia TTTSV.	Algunas ordenanzas sobre aspectos relacionados con la competencia TTTSV.	Se aplican mecanismos de seguimiento para algunos proyectos.
	Plan maestro para TTTSV.	Normas vigentes para TTTSV	Sistemas de monitoreo, evaluación y control integrales.

Fuente: Consultoría

Tabla 6. Matriz de requerimientos institucionales según parámetros específicos elaborados por la AME

Parámetros	Facultades		
	Planificación	Regulación	Control
<b>Específicos</b>	<b>Requerimientos</b>		
<b>Experiencia general</b>	Registra información sobre la planificación del GAD y si se contempló asumir nuevas competencias a su gestión.	Se remite a la emisión de ordenanzas por parte del Consejo Municipal, independientemente de su aplicación y publicación en el Registro Oficial.	Recaba información sobre el control en general, implementación de contraloría social, expedición de normas sobre control y finalmente si la Administración dispone de personal para los procesos de control.
<b>Capacidad Organizativa</b>	Identifica si el GAD dispone de direcciones a cargo de la planificación y de una unidad administrativa específica para la competencia. También si cuenta con los recursos humanos para trabajar en la competencia y si dispone de asesoramiento jurídico para la misma.	No recaba información sobre este parámetro específico.	Únicamente se refiere al personal para el control de TTTSV, el nivel presupuestario para operativos de control y acerca de la participación ciudadana.
<b>Capacidad para financiar</b>	Identificación del monto necesario para ejercer la competencia frente a recursos existentes, así como la asignación de recursos para el cumplimiento de las atribuciones de la competencia. Se estableció un cronograma de levantamiento de información, tanto sobre la infraestructura, como de los recursos tecnológicos y materiales.		

<b>Capacidad para generar ingresos propios</b>	Se recopilaron datos acerca de los recursos recibidos por organismos nacionales e internacionales.
<b>Instrumentos disponibles</b>	AME no recaba información sobre este parámetro específico.

Fuente: Estudios AME, 2011

Comparar la matriz de medición de la AME en cuanto a la capacidad operativa de los GAD con los parámetros específicos determinados por la consultoría puede ser de gran utilidad para sucesivos estudios, modificaciones y reformas acerca de la competencia de tránsito, sobre la descentralización de competencias en sí y, en general, para el funcionamiento del SNC.

*Experiencia institucional general.* - Este parámetro, como otros propuestos en la consultoría, habría sido de gran ayuda para homogeneizar los informes. Seguir esta guía con directrices y lineamientos podría haber evitado preguntas mal formuladas y poco técnicas para acceder a la información requerida. En el informe del MTOP este componente se puede relacionar con el indicador de productos y servicios y, en el caso de la AME, es comparable con los siguientes: planificación, regulación, control y experiencia general y específica.

*Capacidad de organización.* - Este elemento, en el informe sobre el estado de ejecución y cumplimiento de las nuevas competencias del MTOP del 2011, se mide con la variable de recursos humanos, que definen el grado de organización institucional, de las vinculadas en ese momento con la competencia.

Mientras que la AME determinó la capacidad organizacional en función de las respuestas sobre el conocimiento de la competencia y su alcance, por lo tanto, a más de utilizar criterios totalmente heterogéneos, carecen de suficientes indicadores y variables que permitan verificar la ejecución de las competencias y la organización y capacidad institucional.

En el caso del MTOP, el número de funcionarios de cada una de las instituciones a su cargo, más allá de ese dato cuantitativo (que es irrelevante en este punto), no proporciona información alguna. Y con referencia al informe de la AME, si bien es importante determinar la noción competencial de los funcionarios, este dato cualitativo

disto de ser capaz de establecer la capacidad operativa de cada uno de los GAD; esto es, saber cómo funciona la entidad, como está organizada, cuál es su estatuto orgánico por procesos, con qué recursos cuenta para asumir la planificación, la regulación y el control del tránsito, transporte terrestre seguridad vial; qué normativa se ha emitido relacionada con esta competencia y cuáles son sus mayores dificultades.

*Capacidad de financiación.* - Estos son los recursos necesarios para el cumplimiento de las actividades propias a su gestión, los gastos y los egresos que implica la asunción de nuevas competencias.

En el informe de la AME de 2011 sobre capacidad operativa se midió esta variable como infraestructura, componente formado por recursos físicos, tecnológicos y materiales necesarios para TTTSV, del que se obtuvo un 15%. La capacidad de financiación es una variable que se la identifica con la percepción de recursos para la ejecución de la competencia, así como la asignación de recursos para el cumplimiento de la misma. El MTOP, para medir esta variable desglosó los recursos en función de su utilidad y, por tanto, necesidad: recursos tecnológicos, bienes muebles, bienes inmuebles y vehículos.

La comprobación de la utilización de los recursos financieros por las entidades del gobierno central a los GAD mostró una deficiencia de un 19% en cuanto la capacidad de financiación; pero, en general, en el 2011, de todas las facultades se encuentra por debajo de la mitad de su rendimiento.

*Capacidad para generar recursos propios y en especial aplicar tarifas por servicios.* - El informe de la AME recopila la información acerca de la capacitación brindada sobre los temas de la competencia y la atención técnica que en su momento se prestó. Con este precedente, alcanzan 17% de puntaje, que refleja la exigua, prácticamente nula, capacitación y asistencia técnica que habían recibido los diferentes GAD a esa fecha.

*Instrumentos disponibles.* - Para el MTOP este se refiere a un análisis cuantitativo de las instituciones existentes relacionadas con el número de equipos tecnológicos, bienes muebles e inmuebles y vehículos. De manera análoga, la AME se limita a la infraestructura, que comprende recursos tecnológicos y materiales, como impresoras, fotocopadoras, etcétera.

*Parámetros transversales. Conocimientos acerca de la normativa y procedimientos técnicos administrativos vinculados a la competencia.* - En el informe de la AME (2011) se evaluaron los conocimientos de los técnicos asignados para la competencia de TTTSV; sin embargo, al igual que en los anteriores parámetros, se mantienen debajo del mínimo básico, con una puntuación de 13%.

Después de los imprecisos resultados obtenidos, las entidades que son parte del proceso de transferencia de esta competencia, el MTOP, la ANT, la CTE, el SENPLADES, el MINFIN, la AME y delegados de los GAD metropolitanos y municipales, trabajaron conjuntamente en la formulación de instrumentos que les permita contar con mayor información para transferir la competencia<sup>140</sup>.

1. Fichas de levantamiento de información de talento humano, bienes muebles e inmuebles, recursos tecnológicos, vehículos.
2. Fichas para el levantamiento de información de la capacidad operativa municipal.
3. Levantamiento de información a través de visitas técnicas a las entidades responsables de la competencia, tanto del nivel central como de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales.
4. Herramientas metodológicas cualitativas y cuantitativas para caracterización de cantones y distribución de recursos (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2012: 19-20).

Es así como el CNC preparó las fichas para la recolección de información, que fueron entregadas a la AME, la misma que con sus 7 unidades técnicas regionales se encargó del levantamiento sobre la matriz de productos o servicios y de la capacidad institucional de los GAD metropolitanos y municipales.

Aparentemente, de modo paralelo todos los componentes para la transferencia de una competencia guardan armónicamente una secuencia administrativa y técnica, pero es importante diferenciarlas. La secuencia administrativa es el cumplimiento de los órganos públicos, que conforme sus atribuciones generan actos administrativos y normativos durante las etapas del proceso a fin de alcanzar un objetivo común. Ahora bien, el ritmo lo marcan los procedimientos técnicos, que son los que determinan qué le corresponde ejecutar a cada actor y en qué fases, puesto que los mismos, aplicados

---

<sup>140</sup> El trabajo interinstitucional que se llevó a cabo después de la solicitud estudios previos sirvió para homogenizar las matrices de datos y la redacción de los sucesivos informes para los siguientes años. Un esfuerzo con el empleo de talento humano y recursos del Estado que se debió evitar con la presentación de los productos de la consultoría contratada por SENPLADES, aquí era pertinente, ético y necesario.

conforme a la metodología que se emplee en cada caso, son el resultado de los estudios efectuados a través de indicadores y variables, bajo criterios y parámetros también de carácter técnico.

Si la actuación administrativa se ajusta a la secuencia técnica, cuyos indicadores y variables analizan datos cuantitativos y cualitativos, dado el objeto de esta temática de la ciencia sociopolítica, los criterios y parámetros están diseñados para dar mayor relevancia a los fundamentos cualitativos, especialmente de carácter social y cultural. Sin embargo, si las autoridades de la Administración pública toman decisiones políticas coyunturales o temporales para así obtener réditos inmediatos y no siguen la secuencia técnica ni procedimental, las políticas públicas, al carecer de las bases sólidas de los estudios pertinentes, no serán viables, al menos a largo plazo y, desde luego, no gozan de fiabilidad y, por tanto, tampoco de aceptación de las partes involucradas, especialmente de los GAD en la transferencia de competencias.

Finalmente, el Ministerio de Finanzas entregó el informe de recursos existentes para la gestión de la competencia de planificar, regular y controlar el transporte terrestre, el tránsito y la seguridad vial, el mismo que debía incluir la información presupuestaria a nivel de partida debidamente territorializada y una estimación de los recursos necesarios para alcanzar la suficiencia.

En los antecedentes de dicho informe se cita al Art. 77 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que define al Presupuesto General del Estado, como: “(...) el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos de todas las entidades que constituyen las diferentes funciones del Estado. No se consideran parte del Presupuesto General del Estado, los ingresos y egresos pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los GAD” (2011).

Las conclusiones y recomendaciones del Ministerio de Finanzas se pueden sintetizar en las siguientes:

1. La competencia de tránsito y transporte en el periodo que va de 2008 a julio de 2011 ha sido ejecutada por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, la Comisión Nacional de Transporte Terrestre de Tránsito y Seguridad Vial, y en el año 2011 se



incluye a la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

2. Durante el periodo 2008-2011 la ejecución anual promedio fue de USD 40.14 millones. En el 2011 se consideró solamente hasta junio, por lo que se realizó un promedio correspondiente para los meses de ejecución de ese año.
3. El 100% del presupuesto promedio anual devengado corresponde al gasto corriente, registrándose mayor ejecución en gastos de personal y bienes y servicios de consumo. Este presupuesto ha sido financiado en el 58.07% por recursos fiscales, y 41.93% por recursos generados por las instituciones.

Las conclusiones y recomendaciones, sin ser determinantes, ponen en evidencia que el presupuesto anual devengado se usó únicamente en gasto corriente: gastos de personal y de bienes y servicios de consumo; lo que lleva a preguntarse en qué se empleó y cómo la prestación de bienes y servicios, la obra pública, los proyectos de inversión, entre otros objetivos para los que deben servir las recaudaciones que hacen los GAD.

Siendo un hecho insoslayable que la finalidad de las políticas públicas es la búsqueda del bien común, del *summa kawsay* o buen vivir, las políticas deben fundamentarse de modo permanente y estable en estudios técnico-científicos que arrojen datos reales e imparciales. Con esta información, previa y veraz, se pueden diseñar planes, proyectos y programas que sirvan para mitigar efectos negativos y, programáticamente, solventar las necesidades a corto, a mediano y a largo plazo.

Bajo estos supuestos, los informes habilitantes no son un requisito más del procedimiento, y si bien ninguno de los pasos a seguir pueden ser “cumplidos” bajo esa lógica, estos informes, por su naturaleza, son de tal importancia que precisan del trabajo minucioso, completo y confiable de un equipo técnico especialista que constate la veracidad de los datos proporcionados por cada entidad y cada GAD, y que den cuenta de la coherencia del conjunto.

Para esto, los niveles de gobierno deben transmitir las necesidades básicas y emergentes identificadas en su circunscripción, a fin de conocer la situación general (que no es lo mismo que generalizada) y la problemática concreta de sus pobladores; se

requiere de un diagnóstico que abarque todos los campos relacionados con la competencia que asume de tránsito.

El SENPLADES emitió una guía metodológica de planificación institucional para determinar el diagnóstico de la situación de la entidad, identificar sus capacidades, limitaciones y la forma en la que opera, y sugiere considerar: planificación, metodología organizacional, talento humano, tecnologías de la información y comunicaciones, procesos y procedimientos<sup>141</sup>, que son una combinación de los indicadores de medición propuestos por el MTOP, la AME y la consultoría analizada en este subcapítulo.

La mencionada guía plantea: “Por lo tanto, es necesario examinar los problemas y las variables relativas a cada sector, puesto que ello favorece a la mejor comprensión de la realidad. Todo esto posibilitará determinar el accionar que cada uno de los sectores incorporarán para dar respuesta a la problemática, la misma que debe ser desglosada y detallada priorizando y asignando los recursos necesarios para su solución” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2012: 20).

A más del diagnóstico institucional y los objetivos estratégicos institucionales, se deben conocer los factores externos que inciden en el funcionamiento y gestión de los GAD: entorno político, económico, cultural, social, tecnológico, incluso geográfico, que inciden en el diseño de estrategias, programas y proyectos para la programación plurianual y anual de la política pública, su implementación, ejecución, seguimiento,

---

<sup>141</sup> **Planificación.** Determina si la entidad tiene planes (estratégico, operativo, etc.) y si estos son claros y adecuados; las estrategias y servicios institucionales son consistentes con las políticas públicas; existen mecanismos y/o procesos de seguimiento y evaluación en base a objetivos y metas que permiten evaluar permanentemente la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios de la entidad; y, de existir planes, se cuenta con financiamiento; **Estructura organizacional.** Evalúa si las unidades administrativas responden a los procesos que la entidad ejecuta; existe adecuada cooperación intrainstitucional; cómo es su operatividad: desconcentrada, descentralizada, etc.; su modelo de gestión implementado está acorde al tipo de estructura ministerial asignado; incorpora un mecanismo al más alto nivel para que se trabaje de manera articulada y dé sostenibilidad al enfoque de derechos. **Talento humano.** Analiza si la entidad cuenta con el personal suficiente; es personal competente para desempeñar su función; existe compromiso con la institución; las políticas y procedimientos de selección, capacitación y manejo del personal son adecuados, incluyentes e incorporan enfoques para la igualdad de género, étnico-cultural, generacional, de discapacidad y movilidad). **Tecnologías de la información y comunicaciones.** Identifica si se dispone de infraestructura tecnológica adecuada; se dispone de sistemas de información para los procesos agregadores de valor; si los sistemas informáticos de soporte a los procesos de apoyo son adecuados. **Procesos y procedimientos.** Evalúa si la gestión se desarrolla por procesos; existen manuales de procesos y procedimientos; los procesos son ágiles y simplificados; los procesos de apoyo administrativo y financiero funcionan adecuadamente.

evaluación y retroalimentación. Criterio este que concuerda íntegramente con el vertido anteriormente.

#### **4.2 Observancia a los procedimientos técnicos y al orden jurídico para la transferencia**

Para determinar el monto y la distribución de recursos económicos, además de los establecidos por la Constitución, el COOTAD prevé una metodología y señala algunos criterios a ser utilizados por una comisión técnica sectorial de costeo para la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial.

Una vez recibidos los tres informes habilitantes, con Resolución n. ° 00010-CNC-2011 de 29 de septiembre de 2011, el CNC integró la Comisión Técnica Sectorial de Costeo para la transferencia de la planificación, regulación y control del transporte terrestre, tránsito y la seguridad vial, a favor de los GAD metropolitanos y municipales, de acuerdo a lo dispuesto en los Art. 123 y 154 del COOTAD.

La comisión sectorial de costeo debe estar conformada en partes iguales, por representantes técnicos del gobierno central y de los GAD, de la siguiente manera:

- a) Por el gobierno central, un representante del organismo encargado de dirigir la planificación del Estado, un representante del Ministerio de Finanzas y un representante del ministerio titular de la competencia del sector objeto del costeo correspondiente, todos ellos con capacidad de decisión institucional; y,
- b) Por los GAD, tres representantes con capacidad de decisión institucional, designados de manera concertada entre los gobiernos autónomos descentralizados, previa convocatoria de las respectivas asociaciones.

Para la Comisión Técnica Sectorial de Costeo de la competencia de tránsito, transporte terrestre seguridad vial, representaron al gobierno central el ingeniero David Mejía, del MTOP; economista María Dolores Almeida, del MINFIN; y economista Anabel Salazar Carrillo, por SENPLADES. Y a los GAD, el ingeniero Luis Mayorga, ingeniero Wilson Navarro e ingeniero Jaime Erazo.

La conformación dispuesta para la comisión técnica de costeo no significa necesariamente que el factor cuantitativo refleje la intención del legislador, quien busca alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente”<sup>142</sup>.

Lo manifestado responde al paralelismo político en la toma de decisiones entre la comisión de costeo y el pleno del CNC, a pesar de que los miembros de dichos estamentos representan a diversos organismos, se mantiene la hegemonía en la toma de decisiones del gobierno central a través del representante del primer mandatario, quien pertenece a SENPLADES y goza de voto dirimente.

Los representantes por parte de los gobiernos autónomos descentralizados, en principio se eligen por votación de cada gremio. Sin embargo, solo como un ejemplo, por cierto muy decidor y el más pertinente para el caso que ocupa a esta tesis, son los representantes de los GAD metropolitanos y municipales, que tienen a su cargo la planificación, regulación y control del tránsito, que no se queda muy atrás de los representantes del gobierno central, toda vez que las máximas autoridades de la AME en estos últimos tres periodos han sido:

Tabla 7. *Presidentes de la Asociación de Municipalidades del Ecuador*

Presidentes de la AME		
Nombre	Año	Partido
Daniel AVECILLA	2014-2016	Movimiento Alianza País
Danilo Mora Astudillo	2011-2013	Movimiento Alianza País
Paúl Granda López	2009-2011	Movimiento Alianza País

Fuente. Archivos AME

En la comisión de costeo, tres representantes pertenecen a entidades de la función ejecutiva, y en cuanto a los otros tres, el COOTAD únicamente se refiere a representantes de los GAD y no a cada uno de los GAD.

<sup>142</sup> COOTAD, Art. 108.

En cuanto a esta última disposición, y lo que se acaba de exponer, se deben hacer varias puntualizaciones, que tornan aún más discutible la representatividad de los GAD, *a contrario sensu* a la legítima coparticipación en paridad de condiciones entre las partes, que tiene como objeto la búsqueda de puntos y acuerdos en común, en beneficio de todos los segmentos interesados.

Para la conformación del pleno del Consejo Nacional de Competencias, al que estaban convocados los representantes de todos los GAD, el gobierno autónomo descentralizado metropolitano municipal de Quito pidió ser incluido, pero el pleno no acogió dicha solicitud. A diferencia de lo expuesto, para la integración de la Comisión Sectorial de Costeo, que se refiere en términos generales a representantes de los GAD, en el documento constan en el pie de firma, debajo del nombre: “Representante de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales”.

El 25 de abril de 2012<sup>143</sup>, mediante oficio dirigido al abogado Gustavo Bedón Tamayo, secretario ejecutivo encargado del CNC<sup>144</sup>, la Comisión Técnica Sectorial de Costeo presentan el: “informe de Costeo de la competencia Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial”.

El oficio entregado por la comisión técnica sectorial de costeo con el informe adjunto no debió ser recibido, hasta que se hubieran subsanado elementales formalidades que le restan validez y credibilidad al documento<sup>145</sup>, poniendo en entredicho la objetividad del mismo y, por lo tanto, carecen de legitimidad.

Esta seria afirmación responde a la equivocación, error, negligencia o cualquier otro nombre con el que se quiera justificar que un informe técnico y vinculante, fundamento para las decisiones del órgano rector del Sistema Nacional de Competencias, se presente

---

<sup>143</sup> Entregan con 3 meses de retraso, puesto que la fecha límite era el 29 de enero de 2012.

<sup>144</sup> Quien ejerció como Secretario Ejecutivo encargado del CNC durante el periodo de 2011 a 2013 y se desempeñaba al mismo tiempo como Subsecretario de Descentralización de la SENPLADES, es decir, que se configura una duplicidad de funciones por tratarse de dos entidades distintas e independientes. Una demostración de lo dicho es que en el año 2012 SENPLADES publica un documento denominado: Territorio y descentralización: transferencia de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, aprobado y presentado con la firma del Subsecretario de Descentralización Gustavo Bedón Tamayo, quien a la fecha también ostentaba el cargo de secretario ejecutivo encargado del CNC.

<sup>145</sup> Que más allá de hechos que resultan anecdóticos, como es que cinco líneas del oficio con el cual entregan el informe, citan un artículo erróneo; a pesar de que en el mismo informe en los antecedentes está el marco legal, que remite la obligación de la Comisión, a los artículos 123, y literal b) del artículo 154 del COOTAD.

únicamente con la firma de uno de los representantes de los GAD<sup>146</sup>. Los espacios sobre los otros dos nombres permanecen vacíos y les acompañan las firmas de los representantes del gobierno central. No es una omisión carente de importancia que, como se ha señalado, requiere de ser subsanada.

El informe de la Comisión Sectorial de Costeo, aún dada su importancia y siendo vinculante para el Consejo Nacional de Competencias, no hay norma alguna que establezca la responsabilidad sobre todos y cada uno de los miembros de dicha comisión. Tampoco existen controles, verificaciones, evaluación de los resultados, ni rendición de cuentas, veeduría o control social determinados o que se hayan puesto en funcionamiento. La conformación de la comisión debería contar con un mecanismo que certifique la capacidad técnica y la probidad de los representantes de los GAD y del gobierno central.

Actualmente los técnicos<sup>147</sup>, en principio, no asumen responsabilidad alguna para un trabajo que requiere especialistas en temas que no pueden improvisarse, la única obligación que se les impone es entregar el informe en el plazo establecido<sup>148</sup>. Está falencia para la cualificación técnica y las actuaciones de los miembros de la comisión atenta contra uno de los principios fundamentales del ejercicio en el sector público, que es la transparencia, dentro de la cual están comprendidas las garantías a la participación ciudadana, como la veeduría ciudadana, el control social, la rendición de cuentas, etcétera.

Por tanto, ¿quién asegura la validez, fiabilidad, objetividad y precisión del informe de la Comisión Sectorial de Costeo? Comisión que está a cargo del tema más delicado para la transferencia competencias, como es la determinación de montos y la distribución de recursos a cada uno de los GAD, dependiendo de la competencia y de

---

<sup>146</sup> Tomar en consideración, además, que son los directamente afectados por dicho informe.

<sup>147</sup> Es importante tomar en cuenta que, en varias ocasiones, tanto SENPLADES como el CNC afirman, como es cierto, que no hay suficientes funcionarios públicos capacitados sobre estos temas. Apenas es en el 2015 cuando se inician una serie de cursos coordinados con el Instituto de Altos Estudios Nacionales, para formar técnicos especialistas en las diferentes ramas de la ciencia, la fiesta en imbuir las competencias transferidas a los GAD.

<sup>148</sup> Sin embargo, aunque no esté estipulado expresamente en la normativa y menos aún en las regulaciones infralegales, prevalecen los principios constitucionales por los cuales todas las personas que ejercen y han ejercido funciones públicas son responsables de sus acciones y omisiones, y deben dar cuenta frente a los órganos de control interno; así como también a la Contraloría General del Estado.

las facultades que van a asumir, y en función de las variables conocidas, las formulaciones que elaboren han de tener una capacidad de adaptación a las situaciones no previstas por la casuística que se presenta a nivel local y nacional.

Una vez hechas las observaciones pertinentes a la conformación y responsabilidades de los miembros de la Comisión Técnica Sectorial de costeo para la competencia de tránsito, transporte terrestre seguridad vial, se examinará la formalidad legal y técnica del informe, y su adecuación con la realidad.

El primer obstáculo que la Comisión de Costeo debe enfrentar, es que, si bien cuenta con los títulos habilitantes, insumos sobre los cuales les compete trabajar, a la vez deben asumir la dispersión de normas y regulaciones existentes vinculadas a la competencia de tránsito, que fueron emitidas en distintos contextos, y que, siendo contradictorias entre sí, la mayoría permanecen vigentes, contrasentido que permite un manejo regulatorio discrecional.

El informe, que es vinculante para el CNC, debe ser elaborado conforme lo determinan las siguientes disposiciones del COOTAD:

Art. 154, literal b): Con los informes del estado de situación de la ejecución y cumplimiento de la competencia, de capacidad operativa de los gobiernos autónomos descentralizados y de recursos existentes, se integrará una comisión técnica sectorial de costeo de competencias, de conformidad con el Art. 123 de este Código, la cual identificará los recursos necesarios correspondientes a las competencias, y presentará un informe vinculante al Consejo Nacional de Competencias, en el plazo establecido por el mismo. Este informe deberá considerar las diferencias de escala en los costos según las densidades de población, así como también una cuantificación de los déficits financieros que servirán para definir las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.

Art. 206: Mecanismo de distribución.- Para determinar los recursos a transferir para financiar el ejercicio de las nuevas competencias, la Comisión de Costeo de Competencias considerará los siguientes criterios: a) Estándares mínimos de prestación de bienes y servicios públicos de la nueva competencia y sus costos estándares relacionados; b) Estimación de posibles ingresos propios relacionados con la competencia a transferir, si existen; c) Cuantificación de la asignación del gasto actual que realiza el gobierno central por estas competencias, ajustado por criterios sectoriales y territoriales relacionados con cada competencia; y, d) Determinación del monto de la transferencia. En caso de ser necesario el Consejo Nacional de Competencias podrá desarrollar la metodología propuesta en este Código, y especificar la fórmula para el costeo de las competencias adicionales.

Si bien es cierto que la referencia al articulado no ha de ser obligatoriamente textual, no puede modificarse ni siquiera levemente la disposición, como lo hace temerariamente la Comisión en el texto de un informe público de carácter vinculante para la descentralización de competencias.

Bajo estas premisas, se van a contrastar las disposiciones legales citadas textualmente en párrafos anteriores, con el contenido del informe de la Comisión Técnica Sectorial de Costeo, en el que en apariencia se sintetizan las normas a las que debe ceñirse la comisión. Sin embargo, entre otros ejemplos, en el literal b) del Art. 154, por su cuenta y riesgo, omiten la siguiente obligación: “(...) Este informe deberá considerar las diferencias de escala en los costos según las densidades de población...”.

En relación con el Art. 206, la tergiversación es aún más grave, toda vez que dicha disposición establece tácitamente los criterios que se deben utilizar para la distribución de recursos. Los literales c y d son objeto de una mixtura, e incluso de un *adendum* proveniente del Art. 204 del mismo COOTAD. En el literal c) sobre la cuantificación de la asignación del gasto actual que realiza el gobierno central por estas competencias, se extrae la siguiente frase: “ajustado por criterios sectoriales y territoriales relacionados con cada competencia”; y se añade: “... considerando el promedio de los últimos cuatro años (Art. 204).

Esto sutiles cambios que al parecer no atentan al ordenamiento jurídico, están muy bien pensados, puesto que las modificaciones en la forma parecerían no incidir en el fondo, pero el análisis legal permite identificar los impactos políticos que guardan dichos despropósitos. El postrero precepto del Art. 206 es: “d) Determinación del monto de la transferencia”. A esta corta y clara disposición, *motu proprio*, se incorpora lo siguiente: “(...) considerando dicho gasto actual ajustado por criterios territoriales y sectoriales, y; de esta manera se identifican los recursos a transferir por la competencia aplicando un mecanismo de distribución (Art. 206, lit. d)”.

La alteración del orden de las palabras entre los dos últimos literales (c y d) afecta directamente a la determinación de los recursos para financiar el ejercicio de las nuevas competencias. En cuanto a los resultados, no da igual ajustar la asignación del gasto actual del gobierno central por criterios sectoriales y territoriales para su cuantificación,



que hacerlo después de haberse determinado el monto de la transferencia, simplemente para su distribución.

Jurídicamente, la manipulación del ordenamiento jurídico, a más de invalidar el documento, puede llegar a tipificarse penalmente; y en cuanto a la ciencia política, el irrespeto a la institucionalidad del Estado que se refleja en el indiscriminado manejo de las instancias técnicas y de control creadas con una simulada participación de los sectores involucrados, terminan siendo el perfecto encubrimiento para la toma de decisiones unilaterales por parte de los actores políticos con ese poder, que buscan acrecentarlo.

Con lo dicho, quedan claramente identificadas las funciones de la Comisión y el contenido del informe a cargo de funcionarios técnicos que, a más de sus conocimientos sobre la materia, también deben ser conscientes de que en derecho público únicamente cabe lo que está expresamente señalado por la norma, tal cual consta en la publicación del registro oficial respectivo.

Por lo tanto, el informe de la Comisión Técnica Sectorial de costeo de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial analiza los recursos financieros, el talento humano, recursos materiales correspondientes a la competencia de conformidad a lo establecido en el COOTAD, así como la metodología de distribución de los mismos para cada uno de los GAD metropolitanos y municipales.

La Comisión Técnica Sectorial de Costeo para la competencia de tránsito, así como para las otras competencias, de conformidad con el ordenamiento jurídico, debe remitirse a los informes habilitantes entregados por las entidades a las que el CNC solicitó dicha información. Con este antecedente, no existe precepto que les faculte a investigar sobre aquellos datos, fase del proceso ya fue superada.

En el desarrollo del texto del informe, sin preámbulo alguno o nexo que dé coherencia a su contenido, se cita un oficio entregado por el MTOP más de medio año después del informe habilitante presentado en el 2011 al CNC, por la misma cartera de Estado, y a dos meses de haber vencido el plazo para la entrega del informe de costeo por parte de la Comisión Técnica Sectorial de Costeo, exponiendo lo siguiente:

El Ministerio de Transporte y Obras Públicas, mediante oficio No MTOP-DVGT-12-45-OF con fecha 12 de marzo de 2012, presentó como insumo para el proceso de costeo el:

Informe correspondiente a estándares mínimos para la competencia de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial<sup>149</sup> (ver anexo 1), en el cual se indica:

- i. La metodología y estimación del número de agentes civiles por cantón<sup>150</sup> y;
- ii. Se concluye que “La Agencia Nacional de Tránsito (ANT) no cuenta dentro de sus procesos con estándares mínimos, acorde a los productos y servicios establecidos en la Matriz de Competencia de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial” (2012).

Por lo tanto, los **estándares mínimos** para el presente costeo no se disponen, los cuales **deberán ser elaborados por el ente rector**<sup>151</sup> del sector para la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial” (Comisión Técnica Sectorial de Costeo, 2012: 4). (Énfasis agregado).

Como se acaba de recordar, los únicos insumos que la ley reconoce como tales para la Comisión son los informes habilitantes, y en ninguna parte se prevé, ni siquiera en el propio documento elaborado por dicha Comisión, la presentación de alcances a los informes habilitantes, toda vez que los mismos fueron recibidos y, por tanto, aprobados por el CNC, que conformó la Comisión Técnica Sectorial de Costeo.

Es embarazoso que el propio MTOP, órgano rector de la competencia, en lugar de aportar información se limite a contradecir su propio informe habilitante, y con ello desdiga de las entidades que lo conforman. En agosto de 2011, el Ministerio entregó el documento solicitado por el CNC conforme a la ley, en el que explica que la competencia del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial se venía ejerciendo a través de las siguientes instituciones, como parte del gobierno central: Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y sus unidades desconcentradas (ANT); Dirección Nacional de Control del Tránsito y

---

<sup>149</sup> MTOP, Oficio No MTOP-DVGT-12-45-OF, “Informes correspondientes a la competencia de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. Quito, 12 de marzo de 2012.

<sup>150</sup> El número de agentes civiles por cantón no guarda conexión con el texto, más allá de encontrarse en el anexo n.º 1; pero además se lo pone al mismo nivel que la relevante desinformación de la ANT para elaborar el informe de la Comisión Sectorial de Costeo.

<sup>151</sup> MTOP, 2011, informe técnico del estado de situación y cumplimiento de la competencia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial en el Ecuador.

Seguridad Vial de la Policía Nacional y sus unidades desconcentradas (DNT); Comisión de Tránsito del Ecuador (CTE) y Fondo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (FONSAT).

La primera conclusión del mismo informe es: “Actualmente se cuenta con una matriz de competencias del sector de TTTSV, la misma que para una interpretación más aterrizada, en las labores de levantamiento del Estado de situación de las competencias, fue estructurada en una matriz de productos y servicios que permite una mejor visualización de las interacciones entre los actores que integran el sector...” (2011: 38).

Con estos antecedentes, no cabe la incorporación en el texto del informe de costeo de la competencia, un oficio improcedente, toda vez que este no fue debidamente solicitado al MTOP por parte del CNC, ni existe un requerimiento expreso de la Comisión dirigida al órgano rector del sistema solicitando un alcance al informe habilitante. Inclusive, aun habiéndose realizado el procedimiento formal, dicho informe debía realizarse de forma conjunta con las instituciones involucradas, en este caso concreto con la ANT, de la que se dice que no cuenta dentro de sus procesos con estándares mínimos acorde a los productos y servicios establecidos en la matriz de competencia de TTTSV.

Si la ANT, como órgano integrante del MTOP, no entregó los insumos requeridos para que dicha cartera de Estado elabore el informe del estado de situación de la ejecución y cumplimiento de la competencia, le correspondía en esa etapa del proceso requerir a la ANT que complete la información o que la adecue a la matriz de productos y servicios a la que hace referencia. No obstante, como se señaló en su momento, la ANT presentó toda la información disponible de forma detallada.

La ilegitimidad del MTOP para presentar un informe de dichas características se agrava aún más si se toma en cuenta que el propio informe de la Comisión de Costeo señala textualmente que: “Los criterios de distribución fueron validados (sic) por la Comisión de Costeo de la Competencia de ‘Planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial’, en sesión del día 30 de enero de 2012” (Comisión Técnica Sectorial de Costeo 2012, 30). La aprobación de los criterios de distribución es una etapa posterior al establecimiento de estándares mínimos para el costeo, lo que acrecienta la

extemporalidad del informe del MTOP de 2012, por su contenido y por la redacción inconsistente dentro del texto, que resulta forzada y artificiosa.

Este tipo de actuaciones paralelas y contradictorias, desdican de la administración institucional del gobierno central, de la legalidad y legitimidad de sus actuaciones al tratarse de decisiones unilaterales impuestas a través de políticas públicas cuya finalidad debía ser la mejora en la prestación y acceso a los servicios públicos, pero que terminan siendo utilizadas en beneficio de los actores políticos para satisfacer sus propios intereses.

Las facultades de la Comisión Técnica Sectorial de Costeo no le permiten recibir documento alguno que no sea entregado por el CNC, y mucho menos validar información no solicitada, como queda claramente explicado en los considerandos de la Resolución n. ° 006-CNC-2012, que señalan: “Que el Consejo Nacional de Competencias mediante Resolución n. ° 00010-CNC-2011, de 29 de septiembre de 2011, y una vez que recibió los tres informes habilitantes (...) integró la comisión técnica sectorial de costeo para la transferencia de la competencia de (...) transporte terrestre, el tránsito y la seguridad vial...”<sup>152</sup>.

Como se mencionó con anterioridad, los informes habilitantes entregados al CNC corresponden al MTOP, a la AME y al MINFIN. Y en el siguiente considerando especifica que el trabajo de la Comisión de Costeo se hará: “(...) en función de la información sectorial recabada los informes habilitantes...”<sup>153</sup>.

Por tanto, no tiene sentido que el propio Ministerio rector de la competencia, que en su momento entregó el informe habilitante que contenía toda la información de las entidades adscritas responsables del TTTSV, presente un ‘insumo’ que fue elaborado, según afirma, conjuntamente con la ANT y la CTE (las mismas que no pueden quedar en peor predicamento) y el apoyo de SENPLADES y de la AME; cuando dichas instituciones también presentaron los informes habilitantes que les correspondía y que fueron aceptados por el CNC en el año 2011.

---

<sup>152</sup> Resolución n. ° 006-CNC-2012. Considerando 21.

<sup>153</sup> *Ibíd.*

La Comisión es una instancia técnica integrada por una resolución del CNC, órgano rector del Sistema Nacional de Competencias, por tanto, único con potestad de pedir ampliación y aclaración de la información recibida, más aún si esto conlleva la coordinación y articulación con otras entidades del Estado y con los GAD. En otras palabras, la matriz de productos y servicios, con sus respectivas conclusiones y recomendaciones, que son acatadas por la Comisión Sectorial de Costeo, vienen impuestas por el gobierno central, haciendo caso omiso al procedimiento establecido en el COOTAD y fuera de los plazos también definidos por ley.

En el documento de SENPLADES, “Territorio y descentralización: transferencia de la competencia de tránsito, transporte terrestre seguridad vial”, se dedica el cuarto capítulo, a los modelos de gestión e inicia con la matriz de productos y servicios, que es el instrumento que permite identificar:

- a) Los productos y servicios relacionados con la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial.
- b) Los actores actualmente involucrados en el ejercicio de la competencia y las facultades que le corresponden a cada uno de ellos.
- c) Los productos y servicios susceptibles de transferencia a los GAD metropolitanos y municipales, en función de lo establecido en la Constitución, el COOTAD y la LOTTTSV (2012: 21).

La matriz en detalle está en el primer anexo del documento de SENPLADES. En la página 63 consta la matriz de tránsito, que abarca el tipo de facultad, el producto o servicio y el nivel de gobierno que lo presta. Al final de la matriz se deja constancia de que la fuente es el informe de costeo.

Si bien el informe de costeo señala que la matriz de productos y servicios fue realizada por el MTOP, la ANT, la CTE, el SENPLADES y la AME. En los anexos del informe de costeo se adjunta el informe físico presentado por el MTOP el 12 de marzo de 2012, lo que confirma que dicha cartera de Estado elabora la matriz de productos y servicios con la colaboración de SENPLADES, por una solicitud indebida por parte de la Comisión de Costeo acerca de datos que ya constaban en el informe habilitante que este ministerio presentó en agosto de 2011.

El documento del MTOP de 12 de marzo de 2012, además de ilegítimo fue presentado a destiempo, toda vez que el 30 de enero de 2012 la comisión ya había

validado los criterios de distribución, conforme se expone en la página 90, y en la segunda parte del informe, que trata específicamente del talento humano y bienes a transferir sobre la competencia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, elementos comprendidos en los tres informes habilitantes y que, por tanto, debían ser analizados al inicio por la comisión, el MTOP vuelve a presentar un ‘alcance’ el 14 de abril de 2012, 11 días antes de que la Comisión Técnica Sectorial de Costeo entregara el informe final al CNC.

Otra información contradictoria entre las instituciones es acerca de los modelos de gestión, componente fundamental y definitivo para la transferencia de la competencia. En el recién nombrado informe del MTOP de 12 de marzo de 2012, es decir, el “nuevo insumo” al informe habilitante, sin soporte ni correlación con el texto, se refiere ya a los modelos de gestión que clasifica a los GAD metropolitanos y municipales en tres categorías: A, B y C, lo que supuestamente fue definido por la Comisión, pero resulta que ya estaba dispuesto por el MTOP y el SENPLADES.

Dicho informe, además, determina el número de agentes civiles de control de tránsito que requiere cada GAD por medio de una fórmula de análisis de “variables relacionadas a población y parque vehicular cantonal...” (Comisión Técnica Sectorial de Costeo, 2012: 58). Sin contar con el hecho de que las variables no permiten obtener la información que se busca, el cuestionamiento es: ¿bajo qué criterios el MTOP estaba en la capacidad de señalar los componentes de los modelos de gestión?

En el informe de la Comisión de Costeo, en el pie de página número siete de la página ocho se establece: “El Modelo de Gestión fue establecido por MTOP, CNC y SENPLADES”. Contra las disposiciones constitucionales, legales y los principios fundamentales de la Administración pública, la finalidad del SNC para la descentralización son la representatividad y la participación conjunta de todos los actores, mas se manifiesta el poder central hegemónico, que forma comisiones con representantes de todos los sectores, cuando en realidad los GAD, como representantes de la población de su circunscripción y en su calidad de receptores de las transferencias de competencias, no son tomados en cuenta, ni siquiera son partícipes de su propia clasificación, tal cual constan en las primeras líneas.

El hecho de que los representantes gocen de decisión institucional es precisamente para que, con la debida responsabilidad y sigilo profesional, propio de quien actúa a nombre de otro, adopten decisiones para elaborar técnicamente el informe con los insumos que les fueron proporcionados, en consenso con los GAD y ciudadanos, pero en la práctica parecen comisiones integradas únicamente por las autoridades del Ejecutivo.

Ha sido necesario citar todo el texto contenido en el informe respecto al primer criterio a tomar en cuenta según el Art. 206 del COOTAD, puesto que el mismo demuestra la veracidad de las serias críticas vertidas en párrafos precedentes, que puede resumirse en que un informe técnico, que de acuerdo a la ley debía ser elaborado por profesionales imparciales y especialistas en la temática, sobre la base de los informes habilitantes que fueron entregados al CNC en agosto de 2011, se convirtió en una herramienta de estrategia política.

Y esto último, se puede comprobar con la conclusión a la que llega la Comisión Técnica Sectorial de Costeo, en la cuarta página del informe, después de las seis líneas citadas párrafos más arriba: “Por lo tanto, **los estándares mínimos para el presente costeo no se disponen, los cuales deberán ser elaborados por el ente rector del sector para la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial**”. (Énfasis agregado).

Con esta sentencia se prescinde de todos los procedimientos técnicos de los informes habilitantes, criterios, parámetros, matrices, indicadores, variables y sus resultados, al decidir que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, *per se* y sin mediación alguna elabore los estándares mínimos para el costeo de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial.

En otras palabras, los estudios científicos cuantitativos y cualitativos de todas las entidades vinculadas con la competencia, que durante meses recopilaban la información solicitada por el CNC y fueron presentadas para la implementación de fórmulas, matrices, directrices y lineamientos para la transferencia de la competencia de tránsito, fueron sustituidos sin fundamentos técnicos, jurídicos, económicos o de otro tipo, por la decisión unilateral de una cartera de Estado de la función ejecutiva.

Esta actuación atenta contra los principios y objetivos del Sistema Nacional de Competencias: “(...) autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente”<sup>154</sup>.

El primer criterio que la ley orgánica establece se tome en cuenta para determinar el mecanismo de distribución de los recursos para financiar el ejercicio de las competencias es el establecimiento de estándares mínimos de prestación del servicio público de la competencia y sus costos relacionados.

El término estándar se refiere a un nivel, modelo o patrón<sup>155</sup>, por tanto, ¿bajo qué parámetros se determinan patrones para la prestación del tránsito en localidades tan diversas, cuyas necesidades básicas varían diametralmente? Así, por ejemplo, ¿cómo se identifica al menos el modelo básico y suficiente para la prestación del servicio de tránsito en una ciudad (no todo el cantón) con más de 400.000 vehículos en una superficie de 344.5 kilómetros cuadrados con un cantón que no llega a completar los 100 vehículos?

¿Qué se entiende por estandarizar costos relacionados cuando la realidad es fluctuante? Es difícil establecer un mecanismo para cuantificar gastos y déficits, que dependen tanto de factores internos como externos, de un mundo globalizado con vaivenes en las divisas internacionales, en la producción de materias primas, en la venta en los mercados nacionales e internacionales y otros ejemplos que se multiplican hasta el infinito de la casuística.

El segundo criterio para que la Comisión de Costeo determine los recursos a transferir consiste en: “Estimar posibles ingresos propios relacionados con la competencia a transferir si existieren”<sup>156</sup>. Entre los motivos que hacen incomprensible este planteamiento está el que en esta fase a la comisión de costeo lo que le corresponde es determinar el mecanismo de distribución de los recursos, que fueron estimados con antelación.

---

<sup>154</sup> COOTAD, Art. 108.

<sup>155</sup> Según define la Real Academia de la Lengua.

<sup>156</sup> COOTAD, Art. 206.



La Comisión de Costeo, en la cuarta página de su informe se muestra displicente frente a este criterio, aduciendo que los ingresos de la competencia de TTTSV ya están establecidos en varios cuerpos legales, pero al final señala que:

(...) el análisis de los ingresos se realizó a partir de la información presupuestaria disponible de los últimos cuatro años<sup>157</sup>. Adicionalmente, se realizó un análisis tarifario emitido por las actuales entidades responsables de la competencia en relación a la matriz de productos y servicios de la competencia, con el propósito de identificar los ingresos por cada nivel de gobierno (2012: 4).

¿Qué sentido tiene un análisis tarifario de entidades que se están reestructurando, algunas por negligencia, otras por duplicidad de funciones, en definitiva por la mala prestación del servicio? Y que, como el mismo informe de la comisión establece, no todas las entidades existentes expedían tarifarios y tampoco existe una relación causa-efecto, porque además de ser una información incompleta e inexacta, es sobre todo temporal: el costo por el ejercicio de la competencia no es igual en el 2011 que en el 2015.

En cuanto al tercer criterio citado, como los anteriores, desestructura cualquier lógica secuencia técnica y metodológica. En concreto, ¿cómo se pretende generar equidad territorial y superar las deficiencias en la distribución y redistribución de recursos para disminuir las brechas y compensar el equilibrio territorial con **la cuantificación de la asignación del gasto actual que realiza el gobierno central** por esas competencias? (Énfasis agregado). El resultado de dicha operación sería obtener el promedio del gasto del gobierno del presupuesto disponible para ser descentralizado, pero esto no sirve para establecer el costo de la competencia y, por tanto, su financiamiento.

Si bien los gastos corresponden al presupuesto devengado<sup>158</sup>, destinado para la competencia de tránsito, transporte terrestre seguridad vial en los últimos cuatro años<sup>159</sup>, no son equivalentes al costeo, por lo tanto no son la medida para determinar los recursos necesarios para el ejercicio de una específica competencia, mucho menos la del

---

<sup>157</sup> En todas las referencias a la información presupuestaria de los últimos cuatro años, la del 2011 es una aproximación, al restarle el tiempo de entrada en vigencia de la Resolución 006-CNC-12.

<sup>158</sup> El gasto devengado constituye el registro de los hechos económicos en el momento en que ocurren, haya o no movimiento de dinero como reconocimiento de los derechos y obligaciones.

<sup>159</sup> COOTAD, Art. 204.

tránsito, que ha sido manejada al menos por cuatro entidades públicas<sup>160</sup>, en una clara superposición de funciones, duplicación del gasto y, de cara al usuario, una gestión deficiente y una lamentable prestación del servicio, lo que provocó indefectiblemente la reestructuración institucional.

El cálculo de recursos suficientes para la distribución equitativa entre todos los niveles de gobierno no se puede obtener del promedio de los gastos que empleó el gobierno central para el ejercicio de la competencia en los últimos cuatro años<sup>161</sup>. Periodo en el que, además, se ha evidenciado que el servicio de la competencia fue deficiente y, en algunos sectores, nulo.

En consecuencia, ni los gastos ni los recursos empleados por el gobierno central durante ese tiempo fueron suficientes o bien administrados, por lo que carece de sentido recurrir a dichos montos o porcentajes. Si, efectivamente, se pretende mejorar los servicios, conforme lo determina la Constitución, se deben establecer y distribuir recursos suficientes y necesarios para el ejercicio de la competencia de tránsito, en función de las características propias de cada nivel de gobierno y de las necesidades de su población.

En otras palabras, si se quiere cambiar de modelo, y eso busca un reordenamiento territorial, no se pueden aplicar los mismos mecanismos y métodos que han resultado obsoletos o escasos para cubrir una necesidad. Además, la situación actual es totalmente distinta, la innovación tecnológica en los medios de comunicación, los cambios en la economía mundial, la movilidad humana, etcétera, son un reto constante para alcanzar sistemas de gestión de calidad y que eso se traduzca en el progreso y accesibilidad a cada servicio público dentro de una comunidad, para cada uno de sus miembros.

Con similares expresiones, el representante de SENPLADES dijo: “(...) no ha sido fácil tampoco, evidentemente que siempre va a haber problemas en cuanto a la implementación, a la entrega de información, etcétera. Finalmente, el país tiene que cambiar, las visiones institucionales tienen que cambiar. Para qué se descentraliza si el

---

<sup>160</sup> Una de ellas es la Policía Nacional, de la que no existen registros del uso de los recursos y bienes públicos a su cargo; y tampoco se han establecido las responsabilidades civiles, administrativas y penales por esta malversación del erario.

<sup>161</sup> Como se mencionó con anterioridad, no son lo mismo ingresos y gastos que el costeo.

gobierno central va a mantener las mismas estructuras, si ya se supone que la responsabilidad está trasladada...” (Bedón Tamayo 2015).

El último de los denominados criterios<sup>162</sup> es el de la determinación de los recursos a transferir. El informe elaborado por dicha Comisión, vinculante para el CNC, debió haber tomado en cuenta dos características constitucionales de la estructura del Sistema Nacional de Competencias. El primero, es la autonomía política, administrativa y financiera<sup>163</sup> de la que gozan los GAD, otorgando a sus máximas autoridades la categoría de actores y decisores políticos; y la segunda es la facultad de los GAD para generar sus propios ingresos y participar del presupuesto del Estado al menos en un 15% de los ingresos permanentes, y de un monto no inferior al 5% de los no permanentes<sup>164</sup>, dichas asignaciones: “... anuales deben ser predecibles, directas, oportunas y automáticas y se harán efectivas mediante las transferencias desde la Cuenta Única del Tesoro Nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados”<sup>165</sup>.

La autonomía financiera prevista en el COOTAD determina que: “Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de las rentas del Estado de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad territorial”<sup>166</sup>. El Art. 189 de la misma ley establece los tres tipos de transferencias: a) Las provenientes de ingresos permanentes y no permanentes para la equidad territorial en la provisión de bienes y servicios públicos correspondientes a las competencias exclusivas; b) las **transferencias destinadas a financiar el ejercicio de nuevas competencias** ; y, c) las transferencias para compensar a los gobiernos autónomos descentralizados en cuyos territorios se generen, exploten o industrialicen recursos no renovables”<sup>167</sup>.

Si bien los ingresos y egresos de los GAD no son parte del Presupuesto General del Estado, de acuerdo al Art. 161 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas están integrados al Sistema Único de Cuentas, es decir que forman parte de la Cuenta Única del Tesoro Nacional, las subcuentas de los GAD, las cuentas de la

---

<sup>162</sup> Si bien el COOTAD los ha denominado como criterios, metodológicamente se ajustan más a etapas o fases de un procedimiento.

<sup>163</sup> Constitución del Ecuador, 2008, Art. 238.

<sup>164</sup> Constitución del Ecuador, 2008, Art. 270.

<sup>165</sup> Constitución del Ecuador, 2008, Art. 271.

<sup>166</sup> Lo mismo que consta en la Constitución de la República del Ecuador, Art. 188.

<sup>167</sup> COOTAD, Art. 189.

seguridad social, las cuentas de las empresas públicas y las cuentas de la banca pública. Su operatividad constará en el reglamento.

El último inciso de la disposición mentada establece que:

En relación con las cuentas de la seguridad social se garantiza que, en todos los aspectos contables, operativos y de gestión mantienen de manera autónoma la Cuenta Corriente Única del Tesoro Nacional, por lo que estos recursos serán propios y distintos del fisco. Conforme dispone la Constitución de la República ninguna institución del Estado podrá intervenir o disponer de sus fondos y reservas<sup>168</sup>.

Estas dos últimas líneas dejan ver la total y absoluta dependencia económico-financiera de los GAD del gobierno central y proyectan las consecuencias de esta sujeción, que incluso puede ser afectada por coyunturas políticas que, sobrepuestas a la Constitución y a la ley, no solo afecten a las asignaciones que les corresponde del presupuesto general, sino también al traspaso de los ingresos propios.

Sobre este tema los entrevistados se pronunciaron de diversas maneras. A continuación, se plasman las respectivas opiniones de los representantes de las instituciones del Estado que fueron consultados durante esta investigación.

SENPLADES:

Si la AME es vista solamente como un espacio de representación política, que está bien que lo sea, estamos mal. Porque es un espacio fundamentalmente de fortalecimiento institucional a los municipios del país. Entonces, es importante aclarar la misión institucional que tiene, y que hay elementos, existen los medios, existen las alternativas, existen, los recursos que tanto se han dicho.

De dónde vamos a capacitar, de dónde vamos a fortalecer a los gobiernos municipales si la AME recibe el 5 por mil de los presupuestos del gobierno autónomos centralizados, que es el 21% de los ingresos permanentes y el 10% de los ingresos no permanentes del presupuesto del Estado. Eso en millones de dólares, yo no sé cuánto es el presupuesto de la AME, pero la AME este presupuesto debería estar destinado mayoritariamente a este fortalecimiento de los alineados (Bedón Tamayo 2015).

AME:

Los ingresos de AME son de los municipios, es una asignación presupuestaria, es un porcentaje de la asignación a los municipios que aportan a la asociación, son fondos del municipio. No es una cuenta aparte que venga desde el gobierno central para la AME, no, es dinero que viene de los municipios. No tenemos ningún centavo desde el gobierno

---

<sup>168</sup> Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Art. 161.

central. Nuestra tarea es capacitación, asistencia técnica a los municipios, asesoría y lo que vamos haciendo con ellos es en base a las nuevas resoluciones del gobierno, y lo que nos corresponde es ir apoyando a los municipios para que cumplan. Yo creo que el tema es más político, una línea política, una recta que está marcada desde arriba. También, y es mi criterio personal, si a los municipios no se les presiona no hacen, entonces dejarlos sueltos tampoco está bien (Pareja 2015).

CNC:

Hay un momento dado en el que hay que ver dónde está la pelota, si la pelota está en el gobierno central y no ha cumplido, se queda con la información (SENPLADES se quedó con la consultoría), complejiza todo, no define la política etc.; no vas a descentralizar el caos.

Pero si tienen todo lo que debías tener, incluso rebasas un poco más, tienen recursos, están cobrando multas, por multas se recauda bastante dinero (sólo en Quito las multas excesivas le hicieron perder la elección a Alianza País) y el servicio está mejorando, debe mejorar, si antes se tomaba 3 días en matricular (exageración) y ahora la matriculación te toma dos horas, eso debería ser una meta del Municipio (Vásquez 2015).

ANT:

Y los recursos que reciben no es que sean muchos, del 100% que tú tienes se divide entre títulos habilitantes, que son los permisos de operación, señalización horizontal, vertical, hay matriculación y control operativo. De todo eso, 5.7% es matriculación vehicular, el 5.7% se divide para todos, y aparte al momento de tener su centro de revisión técnica vehicular tienen las tasas que ellos cobran por multa, pero para la tasa de matriculación existe una fórmula y se distribuye para todos (Pacheco 2015).

La segunda característica del Sistema Nacional de Competencias, específicamente para la descentralización, es que la transferencia de competencias debe ir acompañada de la transferencia de recursos; pero este imperativo no se construye a recursos económicos. Se incluye textualmente en varias disposiciones que: “La descentralización de la gestión del Estado consiste en la transferencia obligatoria, progresiva y definitiva de competencias con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos desde el gobierno central hacia los gobiernos autónomos descentralizados”<sup>169</sup>.

La Norma Suprema de modo tajante manda en el Art. 273 que “Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los

---

<sup>169</sup> COOTAD, Art. 105. La misma disposición se reitera en el Art. 154, literal d); entre otras normas, como la Ley Orgánica del Servicio Público, Art. 53.

correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias...”<sup>170</sup>.

En concordancia, el Art. 107 del COOTAD establece que “La transferencia de las competencias irá acompañada de los talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos correspondientes, los cuales, en ningún caso, podrán ser inferiores a los que destina el gobierno central para el ejercicio de dichas competencias”.

Finalmente, sin querer agotar las normas concordantes, es importante señalar que una de las funciones del Consejo Nacional de Competencias consiste en: “Disponer a los ministros de Estado y demás autoridades **la transferencia de las competencias y recursos** de conformidad con lo establecido en la Constitución y la ley”<sup>171</sup>. (Énfasis agregado).

A pesar de lo dicho, la resolución de transferencia de la competencia no menciona en lo absoluto acerca de talento humano, recursos materiales y tecnológicos, infraestructura y apenas en la disposición general séptima se trata de un futuro plan de fortalecimiento, acompañamiento y transferencia de conocimiento para los GAD metropolitanos y municipales, por lo que también se omite la obligación del CNC de prestar la asistencia y la asesoría a los GAD.

En cuanto a los recursos materiales, en el informe se los titula como bienes muebles e inmuebles y se concluye que todos los bienes muebles de la ANT y la CTE se mantendrán en dichas instituciones, que serán utilizados para los productos y servicios acorde a dicha matriz y que los bienes de propiedad de la Policía Nacional no son susceptibles de transferencia, por lo que permanecen en la misma institución.

Estas omisiones, como se detallan más adelante, son voluntarias, toda vez que la Resolución n. ° 006-CNC-2012, a partir del capítulo segundo titulado Recursos, en primera instancia es una reproducción del COOTAD, incluyendo la fórmula y los criterios de distribución; mas la última parte, sobre todo las disposiciones generales, es

---

<sup>170</sup> Constitución del Ecuador, 2008, Art. 273.

<sup>171</sup> COOTAD, Art. 117, literal f.

una copia textual del informe de la Comisión Técnica Sectorial de costeo de la competencia.

No es un hecho de poca importancia que el CNC reciba y acepte un informe técnico cuya única función, estrictamente determinada en la ley, es la de emplear un conjunto de procedimientos y recursos científicos a través de análisis cuantitativo, cualitativo, comparativo, etcétera, con el empleo de una metodología adecuada que proporcione resultados que sirvan como insumo para que los decisores políticos, es decir, las autoridades competentes, determinen las políticas públicas que se van a emplear así como la coordinación y articulación con las entidades correspondientes. Porque es necesario recordar que en el sector público únicamente está permitido realizar lo que expresamente establece la norma, y todo lo que la exceda es inválido, ilegítimo, pudiendo llegar a ser ilegal.

Sin embargo, el informe de la Comisión de Costeo que está siendo observado es una prueba fehaciente de la hipótesis que se maneja en este estudio, en el sentido de que se pretenden cumplir formalidades, pero aunque al inicio se sigan los procesos técnicos y legales pertinentes, reconociendo el esfuerzo realizado por todas las entidades que con profesionalidad han llevado a cabo dichos procedimientos, finalmente, quien tiene el poder político ejecuta las decisiones en beneficio propio, que le otorguen rédito a corto plazo y que sirvan para fortalecer su hegemonía.

Todas y cada una de las frases empleadas no son gratuitas, y tampoco se deben a subjetividades de algún tipo, simplemente muestran la realidad que se colige de los propios documentos oficiales, que al menos en la transferencia de la competencia de tránsito, que es el objeto de esta investigación, pero que se repite en otras, sin por ello pretender desacreditar el proceso de descentralización del Sistema Nacional de Competencias, si no por el contrario, demostrar sus aciertos y falencias para una adecuada retroalimentación.

La demostración de los asertos vertidos, como se señaló anteriormente, consta en los propios documentos, en este caso en el informe de la Comisión de Costeo, que a partir

del sexto acápite<sup>172</sup> denominado: “Proceso operativo para la transferencia de los recursos” (aspecto que no le correspondía determinar), se inician una serie de disposiciones que la Comisión de Costeo tiene a bien hacer, no solo en relación a las instituciones que representan sus miembros, sino que abarca todas las acciones que deben emprender las entidades públicas que manda la comisión. Así, por ejemplo, a pesar de que la ley les delega las funciones técnicas expresadas con anterioridad, que se refieren en general a la identificación de recursos y los mecanismos de distribución de los mismos para el ejercicio de la competencia de tránsito, deciden por su cuenta determinar aspectos tan concretos como la tasa de matriculación vehicular, hasta definir las obligaciones de los órganos públicos y su coordinación y articulación interinstitucional.

Es así como el Informe de la Comisión de Costeo establece que, para la recaudación, distribución de la tasa de matriculación vehicular y la asignación del monto de compensación por egresos no permanente se proceda de la siguiente manera:

El Ministerio de Finanzas realizará con el Servicio de Rentas Internas la recaudación nacional de la tasa de matriculación vehicular, además dispondrá al Banco Central la apertura de la cuenta Descentralización de Competencia TTTSV. Posteriormente, todas las recaudaciones procedentes de la tasa de matriculación vehicular se transferirán dicha cuenta. El MINFIN mediante acuerdo ministerial fijará cada año los porcentajes y/o montos que se aplicarán durante el año fiscal. El reparto que se realizará estará en función de la recaudación efectiva de la tasa de matriculación y sus multas asociadas. Además, implementará procedimientos para que la transferencia de recursos sea de manera directa y oportuna a los GAD.

La Comisión también determina que el MINFIN al quinto día del siguiente mes, ordene al Banco Central la liquidación mensual de los recursos por tasa de matriculación, considerando los valores depositados, los porcentajes de distribución aprobados por el Consejo Nacional de Competencias, así como el cronograma operativo para asumir las competencias conforme el ente rector.

Del informe de la Comisión parece originarse esta inobservancia la Constitución, cuando establece que “Las transferencias de recursos a gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales solo tendrán lugar una vez que se realice

---

<sup>172</sup> Informe de Costeo de la Competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, 2012, p. 38.



la transferencia efectiva de la competencia, de acuerdo con el principio de progresividad, observando el Art. 154 letra e) del COOTAD y considerando un cronograma de implementación establecido en el marco de los plazos determinados en la presente resolución”. (Énfasis agregado).

Como parte de esta abrogación de funciones, la Comisión de costeo establece que la ANT envíe al Ministerio de Finanzas el primer día de cada mes el cronograma de implementación para los siguientes tres meses, con la identificación de los GAD metropolitanos y municipales que asumirán las nuevas atribuciones y competencias según el modelo de gestión y productos y servicios que les corresponda. Se le permita el MINFIN hacer anticipos de recursos para que los GAD metropolitanos y municipales puedan comenzar la ejecución de sus nuevas competencias.

Por otra parte, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC debe entregar hasta el 30 de noviembre de cada año al CNC y al MINFIN los datos de la población total, urbana y rural a nivel cantonal, así como la extensión territorial, de acuerdo a la división político administrativa del Estado. La ANT a su vez debe remitir a la misma fecha la información del número de vehículos matriculados registrados a nivel cantonal, de acuerdo a la residencia del propietario del vehículo<sup>173</sup>.

La función de un informe técnico, aún más siendo vinculante, es aplicar procedimientos de esta categoría para la obtención de resultados que sirvan como insumo para ulteriores tareas; mas allá de que la presentación de conclusiones, en algunos casos puede emitir recomendaciones, pero la naturaleza de los mismos les imposibilita dictaminar, como se hace en este caso repetidamente, disposiciones en calidad de mandatos dirigidos a todos niveles de gobierno, incluidas las carteras de Estado e instituciones pertenecientes al gobierno central. Estos son el MINFIN, el SRI, la ANT, el Banco Central, los GAD, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), el ministerio rector de la competencia, el MTOP y, por último, hasta mandatos al CNC.

Algunas de estas disposiciones son réplicas de la ley, pero con alcances superiores a las de cualquier norma. A más de disponer la apertura de una cuenta en el Banco Central, le impone hasta el nombre; en el literal e) señala todas las consideraciones y criterios a

---

<sup>173</sup> Informe de Costeo de la Competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial, pp. 38-40.

tomar en cuenta, así como la aprobación del CNC y el cronograma operativo para que asuman las competencias “establecido por el ente rector<sup>174</sup>” (sic).

Pero esta actuación concertada obstruye la forma organizativa de la descentralización, como un mecanismo para prestar mejores servicios públicos, acercando la Administración a la población, activando la participación ciudadana y fomentando la democratización, por el contrario, deja al descubierto sus propios errores. En el literal f) de la cita textual del informe de la Comisión de Costeo, termina la frase con un lapsus, pues dice: “(...) un cronograma de implementación establecido en el marco de los plazos determinados **en la presente resolución**” (énfasis agregado), en lugar de señalar los plazos determinados en el presente informe.

Sin embargo, este hecho anecdótico refleja lo que ocurre con los siguientes literales, puesto que los textos, efectivamente, son las disposiciones transcritas en la Resolución n. ° 006-CNC-2012, cuya autoría difícilmente se puede adjudicar únicamente al pleno del CNC, si no a quien preside en nombre del primer mandatario el pleno del Consejo, la Comisión Sectorial de Costeo y, además, la Secretaría Nacional de Planificación, SENPLADES, que emite las guías metodológicas a ser utilizadas por todas las instituciones.

Nuevamente sobre los procedimientos técnicos propiamente utilizados, el vigésimo segundo considerando de la resolución n. ° 006-CNC-2012, que transfiere la competencia, señala que la definición de los modelos de gestión diferenciados se dio en función de los resultados del informe de capacidad operativa presentado por la AME y la existencia de requisitos mínimos de sostenibilidad para la prestación del servicio, que dieron como resultado tres modelos de gestión.

Con los modelos de gestión diferenciados todos y cada uno de los GAD metropolitanos y municipales son considerados conforme a sus específicas necesidades, su capacidad operativa, institucional, financiera, el conocimiento y experiencia sobre la competencia a ser transferida, para lo cual se basaron en los siguientes componentes:

1. El índice de necesidad de la competencia en el cantón.

---

<sup>174</sup> La referencia al ente rector no se sabe a ciencia cierta si es al de la competencia, el MTOP, o al ente rector del Sistema Nacional de Competencias, el CNC.

2. La experiencia de los GAD en el ejercicio de la misma.
3. La existencia de convenios previos acerca de la competencia.
4. Que, de acuerdo al informe de capacidad operativa presentado por la AME, los niveles de gobierno tengan más de 75 puntos por lo menos en tres de estos criterios: planificación, regulación, control, experiencia específica y conocimiento del alcance de la competencia.
5. Para la sostenibilidad económica de los centros de revisión y control vehicular integral, la Comisión calcula que se requieren al menos 15.000 vehículos registrados en la circunscripción del GAD de acuerdo a la residencia del propietario<sup>175</sup>.

Si bien se pueden utilizar ecuaciones, equivalencias y factores de aproximación con datos cuantificables, no resulta fácil elaborar una fórmula, con la suficiente flexibilidad y a la vez fiabilidad, que prevea indicadores y variables que puedan aplicarse en niveles de gobierno tan heterogéneos. Así, por ejemplo, la dimensión poblacional y su movilidad se ven afectados por la migración (por la escasez de empleo se ven obligados a cambiar constantemente de domicilio), por la tasa de natalidad, etcétera. Y lo mismo ocurre con otras variables en la territorialidad, como la historia, la identificación cultural con el territorio, entre otros. Esta es la base del costeo, donde se originan los balances, promedios, fórmulas y, finalmente, resultados.

El informe de la Comisión de Costeo, por sus características, es eminentemente técnico, por tanto está sobreentendido que el documento presenta resultados<sup>176</sup> analizados bajo esta perspectiva. Consecuentemente, hay que examinar todo lo referente a la potestad tributaria de los GAD metropolitanos y municipales, así como los aspectos relacionados con los ingresos, gastos, el costo de la competencia y los mecanismos de distribución de la misma.

El Art. 301 de la Constitución de la República determina que: “Solo por iniciativa de la función ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrán

---

<sup>175</sup> Dato remitido por el MTOP en base a consultoría realizada por la Agencia Nacional de Tránsito.

<sup>176</sup> Se señala escuetamente que, dentro de los límites señalados por la falta de información, se ha tratado de subsanar con la aplicación de diversos métodos técnicos. (No determina qué métodos ni sobre qué información se trató (término incierto) subsanar.

establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Solo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”. Por tanto, la facultad impositiva a través de normas locales, infralegales, constituye una excepción al principio de legalidad tributaria.

Esto determina, por ende, que la potestad tributaria de los gobiernos autónomos descentralizados, en cuanto se ejerce mediante un instrumento de rango reglamentario, se subordina a la legalidad, y que no es absoluta ni arbitraria, sino que encuentra sus límites en los parámetros fundamentales que el legislador determina y especifica (Benalcázar Guerrón, 2010: 33).

En resumen, la potestad tributaria local se circunscribe a las tasas y contribuciones especiales, pero no se extiende a los impuestos, cuya creación se reserva exclusivamente al órgano legislativo. La Norma Suprema, en el Art. 270, al hacer alusión a los recursos económicos de los GAD dispone que estos "... generarán sus propios recursos financieros y participarán de las rentas del Estado, de conformidad con los principios de subsidiaridad, solidaridad y equidad”<sup>177</sup>.

La potestad tributaria de los GAD para imponer tasas y contribuciones especiales se origina por su propia naturaleza<sup>178</sup>, toda vez que se trata de entidades públicas autónomas que, para el ejercicio de sus competencias como son la prestación de servicios públicos y la realización de obras públicas y para la gestión administrativa de sus funciones, requieren para su financiamiento de las contraprestaciones de los beneficiarios directos e indirectos de su localidad.

Giuliani Fonrouge (2001) define a la tasa como la prestación pecuniaria exigida compulsivamente por una persona pública y relacionada con la prestación efectiva o potencial de una actividad de interés público que afecta al obligado. El hecho imponible de la tasa es provocar la actividad de la autoridad pública en sus funciones de derecho

---

<sup>177</sup> Constitución del Ecuador, 2008, Art. 270.

<sup>178</sup> COOTAD, Art. 53.- los gobiernos autónomos descentralizados municipales son personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana, legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponde.

público, por ejemplo, un permiso de construcción o la prestación efectiva o potencial de un servicio público (De la Garza, 2002).

Las contribuciones especiales de mejora son tributos que se deben por beneficios individuales o sociales, por la realización de obras públicas o de actividades especiales por la autoridad pública (Giuliani Fonrouge 2001, 328). La explicación sobre la tasa se aplica a la contribución especial de mejora, puesto que los gobiernos descentralizados tienen obligaciones y deberes que cumplir para la comunidad, del mismo modo que el derecho de percibir este tipo de tributo.

Aquí se presenta un problema de equidad. La capacidad impositiva define el alcance de la redistributiva, conforme a las políticas públicas económicas del gobierno central; en consecuencia, el no disponer de capacidad impositiva local, salvo la ínfima recaudación de tributos como tasas y contribuciones, se congela la redistribución que afecta directamente al ejercicio de la competencia, toda vez que la prestación de servicios públicos, es decir, los valores recaudados por tasas y contribuciones, no cubren las necesidades de la población.

En cuanto a la información presupuestaria de gasto, se consideraron algunas indicaciones del informe del MINFIN, a más de los incorporados por la Comisión de Costeo. La evaluación comprende desde el 2008 al 2011, de acuerdo a los datos disponibles del MINFIN, y aquellos entregados por la Dirección Nacional de Tránsito y Seguridad Vial, entidad adscrita al Ministerio del Interior<sup>179</sup>, que abarcan únicamente este periodo. Para completar la información para los cuatro años, se realizó una extrapolación utilizando el presupuesto devengado de la Policía Nacional y la tasa de inflación promedio.

Una de las razones por las que el gasto en personal de la Dirección Nacional de Tránsito y Seguridad Vial (DNTSV) de la Policía Nacional para los años 2010 y 2011 se desconoce es porque el registro pertenece a toda la Comandancia Central, en la que se incluía la Policía Nacional y, a su vez, la Dirección Nacional de Tránsito y Seguridad Vial.

---

<sup>179</sup> Ministerio del Interior. Oficio 05118 del 10 de abril del 2012.

En la página 11 del informe de costeo de la competencia se señala: “En el catálogo funcional emitido por el MIFIN no existe una función específica para la competencia, por lo que no fue factible el análisis de los gastos por funcional” (sic) (2012); en el siguiente literal, e), se explica que la información del gasto se presenta a nivel nacional porque el registro presupuestario de las entidades no permite identificar el gasto por provincia ni cantón.

A pesar de lo dicho, la comisión, para calcular el gasto total histórico promedio de 2008 a 2011 por nivel de gobierno, de acuerdo a la matriz de productos y servicios, analiza la información presupuestaria disponible de la ANT, CTE y Policía Nacional, siendo los principales insumos los siguientes:

- Información presupuestaria de la CTE y ANT por ítem de gasto corriente y de inversión. Sin embargo, aquí el informe señala en el pie de página que: “No en todos los casos se logró identificar los ítems directamente relacionados a cada ámbito, menos aún por el servicio”. Lo que supone un revés importante.
- La información de la Policía Nacional se dispuso a nivel de grupo de gasto.
- Matriz de productos y servicios relacionada con los ámbitos y las facultades de la competencia.
- Orgánico funcional de CTE y ANT de acuerdo a los principales productos y servicios prestados.
- Recurso humano de ANT y CTE ubicado por ámbito de acuerdo a su función actual.

En la página 16 del informe se hace una aclaración, que la ANT no realiza el control operativo del tránsito, función de la que se encargaba la Policía Nacional a través de la dirección pertinente, e inclusive la información remitida por el Ministerio del Interior, ente rector de la Policía Nacional, no abarca todo el país pues no incluye al cantón con el mayor número de habitantes, que es Guayaquil, y toda la provincia del Guayas, cuyo control operativo estaba a cargo de su propia Comisión de Tránsito.

Todas estas observaciones, contenidas en el propio informe, no ocultan la problemática, y es que las aproximaciones, la extrapolación de datos, los promedios

porcentuales, etc., son insuficientes y no resuelven la principal dificultad: que los insumos no son reales.

En el último párrafo de la página 12 de dicho informe se menciona otro problema que distorsiona la información financiera respecto a los GAD, y es que la Resolución n. ° 006-CNC-2012 dispone que los convenios de cooperación se mantendrán vigentes; sin embargo, se han generado vacíos para cuantificar el nivel del gasto, toda vez que los mismos no tienen necesariamente una duración concreta. Por ejemplo, en el Presupuesto del año 2011 se incluyó un convenio del Distrito Metropolitano de Quito, por un monto de 25 millones de dólares americanos, pero existen otros convenios, con los municipios de Ibarra y Cuenca, cuyos montos no se pudieron identificar al ser de duración indefinida.

En relación con los ingresos en general, la Constitución de la República le otorga la potestad tributaria únicamente al gobierno central en lo que se refiere a los impuestos a nivel nacional. Por otro lado, el COOTAD señala que los gobiernos autónomos descentralizados tienen facultades para establecer tasas y contribuciones, además de recibir lo que les corresponda en cuanto a impuestos y a las asignaciones presupuestarias que el gobierno central tiene obligación de depositar en sus cuentas.

A continuación, se detallan en primer lugar los ingresos por impuestos, que únicamente pueden ser:

a. Impuesto a la propiedad de vehículos motorizados: es el impuesto anual sobre la propiedad de los vehículos motorizados, destinados al transporte terrestre de personas o carga, tanto de uso particular como de servicio público<sup>180</sup>.

Según el COOTAD, los GAD regionales serán los beneficiarios del impuesto a la propiedad de los vehículos<sup>181</sup> cuando se conformen, por lo que permanecen hasta entonces en el gobierno central.

---

<sup>180</sup> Ley de Reforma Tributaria, Registro Oficial n. ° 325 del 14 de mayo de 2001.

<sup>181</sup> COOTAD, Art. 177, literal b.

b. Impuesto a los consumos especiales sobre vehículos: ICE, que se aplica a los bienes y servicios de procedencia nacional o importada, de acuerdo a las características del vehículo y conforme a la Ley de Régimen Tributario Interno.

De acuerdo al COOTAD, las regiones son beneficiarias del ICE sobre vehículos motorizados y aviones, avionetas y helicópteros, excepto aquellas destinadas al transporte comercial de pasajeros, carga y servicios, motos acuáticas, *tricar*, cuadriciclo, yates y barcos de recreo.

a) 1% Transferencia de dominio en la compra de vehículos usados.

De acuerdo al literal c) de la disposición derogatoria segunda del COOTAD, “Las recaudaciones que se obtengan por la aplicación de este impuesto se depositarán mensualmente en la cuenta única del tesoro nacional”<sup>182</sup>.

b) Impuesto al rodaje: este ingreso corresponde a los GAD metropolitanos y municipales.

Como se explicó al inicio, si bien al gobierno central le corresponden los ingresos de acuerdo a la LOTTTSV, de acuerdo a la matriz de productos y servicios deben ser transferidos a los niveles de gobierno locales, salvo el impuesto del 1% por la transferencia de dominio, que no es susceptible de transferencia a los GAD.

Ahora se detallan los ingresos que debiendo ser entregados a los GAD, por contradicciones normativas se estipula que el gobierno central puede o no transferir los ingresos recaudados por tasas y otros conceptos:

a) Tasa de matrícula: valor por todos los conceptos asociados a la matrícula vehicular que se establece en función del tipo de servicio que presta el vehículo y con una duración de cinco años. Cada año se cancelan los derechos y valores de tránsito asociados, por concepto de multas<sup>183</sup>.

---

<sup>182</sup> Ley n. ° 92, Ley Sustitutiva a la Ley de Creación del Fondo de Vialidad para la Provincia de Loja, FONDVIAL, publicada en Registro Oficial n. ° 335 del 9 de junio del 1998.

<sup>183</sup> Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial, Art. 104.



- b) Licencia: constituye el título habilitante para conducir vehículos a motor, maquinaria agrícola, equipo caminero o pesado<sup>184</sup>.
- c) Infracciones: acciones u omisiones que se verifican por negligencia, imprudencia, impericia o por inobservancia de las leyes, reglamentos, resoluciones y demás regulaciones de tránsito<sup>185</sup>.
- d) Otros ingresos: por concepto de multas, certificaciones, títulos habilitantes, permisos, placas y varios descritos en el respectivo tarifario de ingresos.

Tabla 8. *Ingresos por impuestos*

CONCEPTO	BASE LEGAL	DESTINATARIO ACTUAL	DESTINATARIO DESCENTRALIZADO
<b>Impuesto a la propiedad de vehículos motorizados</b>	COOTAD Art. 177, literal b	Gobierno central	GAD regional
<b>Impuesto al consumo sobre vehículos ESPECIALES</b>	COOTAD Art. 177, literal c	Gobierno central	GAD regional
<b>1% transferencia de dominio</b>	COOTAD Art. 177, literal c (reformado)	Gobierno central	Gobierno central
<b>Impuesto a los vehículos (rodaje)</b>	COOTAD Art. 539 y 598	GAD municipal	GAD municipal

Fuente: COOTAD

Una vez realizada la transferencia a los GAD metropolitanos y municipales, a estos corresponden los ingresos en función al modelo de gestión en el que se encuentre el municipio.

#### 4.2.1 Metodología para la distribución de recursos

La Constitución de la República, en el Art. 272 determina que:

La distribución de recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios:

1. Tamaño y densidad de la población.
2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados.

<sup>184</sup> Ley Reformativa a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial, Art. 92.

<sup>185</sup> Ibídem, Art. 106.

3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del *Plan Nacional de Desarrollo* y del Plan de Desarrollo del gobierno autónomo descentralizado.

Tabla 9. *Ponderadores de criterios constitucionales para distribución de recursos*

NIVEL DE GOBIERNO	PROVINCIA	CANTÓN	PARROQUIA
Tamaño de la Población	10%	10%	15%
Densidad de población	14%	13%	15%
NBI	53%	50%	50%
Logros en niveles de vida	5%	5%	5%
Esfuerzo fiscal	2%	6%	6%
Esfuerzo administrativo	6%	6%	5%
Cumplimiento de metas PND	10%	10%	10%

Fuente: Constitución del Ecuador, 2008, Art. 272

Sin embargo, la disposición constitucional no fue acatada por SENPLADES que diseñó para los lineamientos de la distribución de los recursos, los criterios que se citan a continuación y que afectan gravemente el tema más sensible de la transferencia, parámetros utilizados por la comisión de costeo de la competencia y sobre los que se basa la Resolución n. ° 006-CNC 2012<sup>186</sup>.

Tabla 10. *Criterios y ponderadores utilizados por SENPLADES para la distribución de recursos*

CRITERIO	PONDERADORES
Población	30%
Tasa de motorización	20%
Densidad y dispersión poblacional	10%
Participación de la población urbana	40%
Kilómetros de vías urbanas	0%
Esfuerzo fiscal - administrativo	0%

- Población: definida como un grupo de personas que habitan dentro de cada uno de los 221 cantones del país.

<sup>186</sup> Los criterios de distribución fueron validados por la Comisión de Costeo de la Competencia, de “Planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte y la seguridad vial”, en sesión del 30 de enero de 2012.

- Tasa de motorización<sup>187</sup> a nivel cantonal, corresponde al número de vehículos existentes en un cantón por cada 1.000 habitantes, lo que facilita establecer una relación entre la cantidad de vehículos y población a nivel cantonal.
- Densidad y dispersión poblacional: es la distribución del número de habitantes en un perímetro de territorio definido. Se calcula la población (urbana y rural) del cantón y la superficie en km<sup>2</sup> para conocer el número de habitantes por km<sup>2</sup>. Al inverso que la densidad, la dispersión de la población permite establecer una conjetura acerca de la concentración de la población en un determinado territorio.
- Participación de la población urbana en la población total: es la relación entre las dos, para establecer la composición de la población por área, puesto que la concentración de la población urbana es la más afectada por problemas como el tránsito.
- Kilómetros de vías urbanas: serán considerados una vez que el MTOP y los GAD metropolitanos y municipales hayan diseñado la metodología para el levantamiento y el cálculo de esta información.
- Esfuerzo fiscal-administrativo: resulta de la comparación entre la generación efectiva de recursos por tasa de matriculación vehicular y los recursos potenciales de recaudación de los GAD metropolitanos y municipales. Será incluido en la fórmula de redistribución cuando se cuente con el registro de vehículos matriculados a nivel cantonal según la residencia del propietario, por los GAD, las agencias de la ANT y la CTE.

En los años 2012-2013 hay un resultado deficitario debido a que los gobiernos locales destinaron mayor cantidad de recursos a gastos de inversión, por lo que su funcionamiento dependió en gran cantidad de las transferencias del gobierno central.

En términos generales, la diferencia entre los gastos de todos los GAD y el total de ingresos de los mismos es mínima. Lo que sí se evidencia es una inequitativa distribución de recursos. Los gastos corrientes corresponden a un 58.38% del

---

<sup>187</sup> En la información entregada por la ANT y el CTE los cantones Camilo Ponce Enríquez (Azuay) y Tiwintza (Morona Santiago) no tienen vehículos matriculados y registrados en función de la residencia del propietario, de manera que para aplicar la fórmula se les asignó el promedio de número de vehículos de los cantones que diferían en máximo 100 (más o menos) habitantes con respecto a la población de los cantones que no tienen vehículos registrados.

Presupuesto General del Estado, el gasto en inversión representa un 15.91% y el gasto capital es de un 3.13%.

Con la Resolución n. ° 003-CNC-2013 de 28 de marzo de 2013, el CNC aprueba para 2014, 2015, 2016 y 2017 los ponderadores de los criterios constitucionales para la distribución de los recursos a los GAD; del 21% de ingresos permanentes y del 10% de los no permanentes del Presupuesto General del Estado.

Del examen al informe de rendición de cuentas de los años 2011-2013, el CNC informa que la participación en la asignación total de las transferencias a los GAD aumentó 6% en 2011, 14% en 2012 y 23% en 2013. El incremento de los recursos se debe a que los porcentajes de participación del gobierno central son mayores por parte de los GAD.

La evolución de las transferencias de los últimos tres años se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 11. *Transferencias en millones de dólares*

CONCEPTO	2011	2012	2013
Monto A	2.094,10	2.108,50	2.123,01
Monto B	144,70	340,50	632,39
Total modelo de equidad	2.238,80	2.449,00	2.755,40

Fuente: Ministerio de Finanzas

Evidentemente, hasta la entrada en vigencia de la Resolución n. ° 003-CNC-2013, suscrita un año después de la entrega en abril de 2012 del informe de la Comisión de Costeo de la Competencia, se emitió la resolución de transferencia de la competencia no bajo los criterios constitucionales si no los diseñados por SENPLADES.

#### **4.1.2.2 Análisis crítico a la distribución de recursos**

La asignación de recursos, en principio, tendría que valorar la eficiencia y el grado de progreso alcanzado por la gestión de los GAD en la administración de su territorio; lo

que además justifica los métodos utilizados para su distribución en función de los siete criterios implementados por el CNC el 28 de marzo de 2013.

*Necesidades básicas insatisfechas.* - Entre las necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el esfuerzo fiscal hay una contradicción, porque si las NBI son mayores, la asignación corre la misma suerte, con el propósito de disminuirlas. Pero, cambiando el prisma hacia el esfuerzo fiscal, si las NBI se van reduciendo, en un primer momento se puede deducir que la gestión de este nivel de gobierno es eficiente y, por lo tanto, merece mayores asignaciones para que mantenga un progresivo crecimiento. Estos presupuestos complican la situación al considerar que dentro de los porcentajes para las asignaciones presupuestarias los valores de NBI y los del esfuerzo fiscal son los de mayor porcentaje frente al total; esto es, de un 43.6%, y que ningún GAD recibirá una asignación menor al mínimo establecido, independientemente de su esfuerzo fiscal.

Otro elemento a tomar en cuenta es la periodicidad con la que se actualizan las necesidades básicas insatisfechas y los resultados de seguimiento, monitoreo y evaluación permanente que debe realizar el CNC sobre el ejercicio de las competencias transferidas, objeto de las asignaciones.

Por otro lado, para la determinación de las NBI se utilizan cinco indicadores de medición: alta dependencia económica, asistencia a clases, hacinamiento, déficit en servicios básicos y déficit de materiales de la vivienda, dentro de los cuales el único ítem que guarda relación con los GAD es el déficit de servicios básicos. Y, en términos generales, dichos indicadores no sirven para medir la eficacia de una política pública, no solo porque no cubren todo el espectro de necesidades básicas que se ven afectadas por factores externos, también estas dependen incluso de su ubicación. Y, por supuesto, externa es un indicador válido para la competencia de tránsito.

En un artículo de análisis de los siete criterios posteriores, Peñaherrera concluye que: “Esto permite inferir que tales criterios constitucionales no solo no son mutuamente excluyentes, sino que, por otro lado, también se contradicen en los valores de NBI que promueven” (2015: 3).

Si a estos precedentes se añade que el incremento o la reducción de las necesidades básicas insatisfechas también están asociadas al incremento o disminución del Producto

Interno Bruto, la aplicación de la fórmula, tal y como está diseñada, no parece ser la más objetiva.

Para el cálculo del índice de cumplimiento de metas del *Plan Nacional de Desarrollo* y del Plan de Desarrollo de los GAD, cada uno debe presentar sus programas y proyectos en cuanto a sus competencias exclusivas, señalando las metas e indicadores que van a ser utilizados.

SENPLADES considera para el efecto:

1. El porcentaje de avance y ejecución presupuestaria de cinco programas/proyectos priorizados por los GAD, deberán emanar de las metas estratégicas de sus respectivos planes de desarrollo y ordenamiento territorial, y estar alineados a sus competencias exclusivas. El avance físico se define como: obras de infraestructura; y el social, sobre la cobertura.
2. Priorización de dichos programas/proyectos, en su participación en el presupuesto total de los cinco seleccionados y en la jerarquización realizada por cada GAD (2012: 26).

Si bien dentro de esta planificación, uno de los objetivos del *Plan Nacional del Buen Vivir* es que al menos el 50% de los GAD cumplan al menos un programa de fortalecimiento institucional, como se verá el siguiente subcapítulo, esto no se cumple.

En cuanto a los objetivos del *Plan Nacional del Buen Vivir* respecto a la planificación de los GAD, estos podrían presentar programas/proyectos de fácil cumplimiento, pero que no constituyan verdaderos progresos para su población, con el único interés de alcanzar un valor ICM<sup>188</sup> elevado. Mientras que existan otros GAD que diseñan verdaderos programas/proyectos de impacto social, pero que si no logran cumplirse a cabalidad, incluso por factores externos, puntúen en menor cantidad que otros, que no buscan innovaciones trascendentales en sus territorios.

En un estudio efectuado a las finanzas de los gobiernos locales para el periodo 2004-2013 sobre la evolución y composición de las cuentas de ingresos, gastos y financiamiento de las 221 municipalidades y de los 23 Consejos Provinciales existentes en el país, se realizó un seguimiento a nivel de entidad para determinar aquellos gobiernos locales que se han esforzado por tener una mejor gestión administrativa; información fundamental que podría resolver este faltante en la aplicación de los

---

<sup>188</sup> Índice de Cumplimiento de Metas.

criterios para la distribución de los recursos, pues, tal como se analizó anteriormente, no se encuentra una conciliación para que la equitativa distribución de recursos promueva no solo la autogestión y el autofinanciamiento, sino sobre todo una mejor capacidad administrativa, de planificación y ejecución de políticas públicas perecedoras (Cantuña y Pérez, 2015).

De tal manera que quienes representan a los GAD municipales y metropolitanos deben generar políticas que permitan mejorar la gestión administrativa y la planificación, a fin de que la recaudación de tributos en sus territorios sea uno de los ingresos que les permita encaminar todos sus esfuerzos para optimizar la capacidad de respuesta frente a la problemática social, y sirva para fortalecer la institucionalidad y la independencia que les corresponde; y, con ello se consigan resultados tangibles en la prestación de bienes y servicios de calidad oportunamente brindados a la ciudadanía.

Para establecer el nivel de dependencia de los gobiernos locales respecto al gobierno central se midió la relación de la participación de los ingresos de autogestión que los gobiernos locales aportan a los ingresos del sector público no financiero, y se descubrió que alcanzan niveles bajos: 3.5% para los municipios.

Esta dependencia se refleja en el total de ingresos que perciben del Presupuesto General del Estado por concepto de transferencias. Se identificaron niveles de gobierno con una administración pasiva, que se muestra a través de los índices de gestión financiera: dependencia, autosuficiencia mínima, relación mínima, gasto administrativo, inversión respecto del gasto total, inversión respecto de las transferencias y nula sostenibilidad financiera.

Pero no todos los resultados de los índices de gestión financiera son negativos, por el contrario, algunos alcanzan niveles aceptables que con una adecuada gestión financiera municipal puede mejorar progresivamente. Los principales esfuerzos se han dado a nivel regional: la región Insular, del Oriente, la Sierra y de la Costa, en este orden.

Los municipios cada vez destinan mayores recursos a obras públicas, pues reciben más cantidad de recursos del PGE como efecto de la aplicación de la Ley del 15% del 2008: 21% hasta el 2010 y del 31% a partir del 2011. “Se concluye que muy pocos municipios estarían en la capacidad de lograr una descentralización total y de asumir

competencias claramente definidas, que permitan obtener indicadores alentadores que justifiquen su accionar” (Cantuña y Pérez, 2015: 10). Esta realidad se debe también a que los GAD descentralizados que forman la base de la pirámide del Sistema Nacional de Competencias no puedan tomar sus propias decisiones, que deben remitirse a los niveles superiores, específicamente del CNC, entidad del gobierno central.

De la entrevista realizada el 18 de marzo de 2016 al ingeniero Claudio Crespo, director de planificación de la empresa EMOV del GAD municipal de Cuenca, señala:

Los recursos no son predecibles de forma exacta, para la generación de los presupuestos se aplican aproximaciones. Los recursos para la operación son insuficientes, en los dos primeros años se pudo obtener participación en los fondos de compensación, el tercer año quedó con una transferencia pendiente de 3.5 millones y desde el cuarto año suspendieron este fondo.

Por otra parte, las asignaciones por matriculación, son variables en función de los GAD que participen y desde el año 2015 se recalificó a modelo B a todos los GAD que estaban en modelo C, es decir ahora todos tienen la competencia de matriculación y los fondos se reparten entre todos, es decir, menos recursos<sup>189</sup> (2016).

Añadió que los recursos provenientes de la recaudación de la tasa de matriculación, y sus multas asociadas no son suficientes para cubrir la inversión de la instalación de un centro de revisión técnica vehicular para la matrícula de un vehículo, porque se debe cubrir la gestión y control de los mismos. Lo dicho, tomando en consideración que Cuenca es la tercera ciudad más importante del país<sup>190</sup>.

En cuanto a la capacitación, asesoría, asistencia técnica y tecnológica para el fortalecimiento institucional, estas obligaciones fueron ignoradas por la Resolución n. ° 006-CNC-2012, a pesar de que la ANT y la AME emitieron informes acerca de las carencias de los GAD sobre este tema.

La ANT programó un calendario de capacitación para los diferentes GAD, metropolitanos y municipales, que habían asumido la competencia de tránsito. Este cronograma, posteriormente fue coordinado interinstitucionalmente y se iniciaron una serie de cursos y talleres aislados y, a la vez, desarticulados, sin mayores repercusiones ni proyección. Apenas en el 2015, tres años después de la transferencia, el CNC empieza

---

<sup>189</sup> Municipalidad de Cuenca. Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte (EMOV EP).

<sup>190</sup> Artículos de prensa sobre la deuda que mantiene el gobierno central con los GAD.



a integrar dentro de sus planes y programas esta obligación de manera formal, continua y planificada.

#### **4.2.2 Normativa para la transferencia de la competencia de tránsito y de los recursos para cada nivel de gobierno**

Este subcapítulo tiene como objeto analizar la normativa vinculada a la transferencia de la competencia de tránsito y de los recursos que le corresponden a cada nivel de gobierno para el ejercicio de la misma. Se pretende comprobar que las normas expedidas para el efecto guardan total observancia a la jerarquía y coherencia con el ordenamiento jurídico vigente, que les otorga legalidad. Adicionalmente, se verificará la congruencia de las disposiciones entre sí y sus concordancias; así como la correlación causa-efecto con los obligatorios estudios especializados, procedimientos y procesos técnico-científicos que exige la temática como elementos imprescindibles para legitimar las regulaciones que se expiden con fundamentos sólidos y consistentes que justifiquen su contenido.

Los insumos a los que se ha hecho referencia son el resultado del análisis de los acápites que anteceden a este último ítem: los estudios previos y de diagnóstico del estado de situación de los GAD metropolitanos y municipales para asumir la competencia de tránsito; el informe de la comisión de costeo, que incluye entre otros componentes datos sectoriales y territoriales; la descentralización fiscal y la metodología para la distribución de recursos, en razón de los parámetros y directrices previamente estipulados.

El Ecuador como Estado unitario y, por tanto, los gobiernos subnacionales, están supeditados a las funciones legislativas, judiciales, ejecutiva, y como parte de esta, la planificación nacional, por lo que los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial se rigen por el *Plan Nacional del Buen Vivir* y el *Plan Nacional de Descentralización*, a través de los cuales el gobierno central periódicamente fija los objetivos, metas, lineamientos y directrices para la ejecución de las políticas públicas.

El CNC, órgano técnico y rector para organizar e implementar la descentralización, está a cargo de regular la transferencia de competencias para todos los niveles de gobierno, incluyendo el gobierno central, de cuya estructura forma parte. Por esta y otras

razones, ha de demostrar total independencia con todas las instancias del sector público o privado que pudieran tratar de ejercer algún tipo de influencia o coerción; por lo que podría prestarse a situaciones coyunturales, a tomar decisiones políticas sin fundamento técnico y soporte científico necesario para que dichas actuaciones sean legales y legítimas.

La Secretaría Ejecutiva del CNC da fe de los documentos suscritos por los miembros del Pleno, que entran en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial<sup>191</sup>, siendo necesario que su contenido conserve unidad y armonía con el ordenamiento jurídico que le otorga legalidad; pero, además, se exige su legitimidad para ser acatadas en función de los fines propuestos.

El Art. 425 de la Constitución establece la jerarquía normativa<sup>192</sup>. La superioridad de la ley le capacita para regular cualquier ámbito de la vida en sociedad, frente al reglamento, que se circunscribe a las materias determinadas. Así, por ejemplo, la función ejecutiva tiene potestad reglamentaria por atribución de la Constitución y de las leyes, y de aquí se deriva su plena sujeción al derecho; mientras que la ley solo tiene como límite la Constitución y los tratados internacionales. Por lo tanto, la ley está sujeta al control de la constitucionalidad, que lo ejerce la Corte Constitucional, a diferencia del reglamento, que es objeto de control jurisdiccional

El profesor García de Enterría conceptualiza al reglamento como: “(...) toda norma escrita dictada por la administración y que de acuerdo con el principio de la jerarquía normativa, establecido en la Constitución española se infiere (...) es supletoria a la Ley, a la que no puede contradecir, e incluso únicamente puede regular lo que la ley le faculta” (2014: 181).

---

<sup>191</sup> Estatuto de Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, 2015, Art. 82.

<sup>192</sup> Constitución del Ecuador, 2008, Art: 425: El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los GAD.

Ahora bien, la diferencia entre el reglamento y los actos administrativos es por su diversa naturaleza, pero que a efectos de este trabajo investigativo es fundamental distinguirla. Las resoluciones del CNC, aun siendo actos administrativos y, por tanto infralegales, están validados por el último inciso del Art. 425 de la Constitución, que manda: “La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los GAD”.

Por lo tanto, suponen una excepción a la pirámide jerárquica normativa, aplicando el principio de competencia, pero dicha salvedad se refiere específicamente a la titularidad de las competencias exclusivas de los GAD; caso contrario, se trastocaría el hecho de que el reglamento manifiesta la potestad normativa y es fuente de derecho que se incorpora al ordenamiento jurídico, mientras que el acto administrativo únicamente aplica el derecho.

En todo caso, tanto las normas legales y las infralegales, así como cualquier otro tipo de regulación normativa o administrativa, si no se sujetan íntegramente a la Constitución, los tratados internacionales y el ordenamiento jurídico vigente, a más de ser ilegítimas, ilegales o inconstitucionales, son nulas de pleno derecho.

La Resolución n. ° 006-CNC-2012 emitida por el CNC el 26 de abril de 2012, vigente desde su publicación en el Suplemento del Registro Oficial n. ° 712 de 29 de mayo del mismo año, transfiere la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial a favor de los GAD metropolitanos y municipales del país, progresivamente.

Lo primero a tomar en cuenta es la congruencia de las citas y remisiones a otros cuerpos normativos, del mismo modo, la reciprocidad de los considerandos con el cuerpo del texto y la solidez de los soportes técnicos y legales para determinar la necesidad de posteriores regulaciones o de reformas legales que incidan sobre la temática.

Los estudios comparativos facilitan detectar los aciertos, falencias y contradicciones de las disposiciones emitidas, a fin de tomar las medidas correctivas del caso. La coherencia normativa permite diseñar y aplicar políticas públicas oportunas, eficaces y eficientes.

Examinando la Resolución n. ° 006-CNC-2012, en sí contiene la excesiva cantidad de 24 considerandos que, en principio<sup>193</sup> deben justificar 34 artículos, 12 disposiciones generales, 8 disposiciones transitorias y una disposición final. En cuanto a la exposición de motivos, más que cuantitativas deben ser cualitativas; es decir, capaces de demostrar la base legal y los sustentos técnicos, económicos, sociales y culturales, etc., que justifican su elaboración.

La parte considerativa se examinará a la par que el contenido de la resolución, contrastando la concordancia y apego al ordenamiento jurídico vigente. El análisis inicia con el texto que pone fin a la sección de los considerandos:

En uso de sus facultades constitucionales y legales constantes en el literal d) del Art. 154 y en el literal o) del Art. 119 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización;  
RESUELVE:

La intención de citar *ex profeso* la frase previa a la resolución como tal, es que pretende fundamentarse en el literal d) del Art. 154<sup>194</sup>, que señala: “El Consejo Nacional de Competencias expedirá una Resolución motivada mediante la cual se transfiere (sic) las competencias y recursos a cada gobierno autónomo descentralizado. La Resolución contendrá el detalle de las competencias, talentos humanos, y recursos financieros, materiales y tecnológicos transferidos. Entrará en vigencia desde su publicación en el Registro Oficial”.

Efectivamente, la Resolución n. ° 006-CNC-2012 transfiere la competencia y sus facultades, pero no hay referencia alguna a todos los recursos (no solo económicos) sin los cuales no es posible el ejercicio de la misma; y que dadas sus características no se pueden entender como implícitos. Además, los considerandos en los que se sustenta la norma citan al menos en dos ocasiones<sup>195</sup> la obligación de transferir la competencia con los respectivos talentos humanos y recursos financieros, materiales y tecnológicos.

---

<sup>193</sup> Se utiliza la palabra en principio, frente a las reformas, modificaciones y aclaraciones de las que fue objeto la Resolución n. ° 006-CNC-2012 por el propio Consejo Nacional de Competencias.

<sup>194</sup> El Art. 154 del capítulo VII COOTAD, titulado: "Del procedimiento de transferencia", se refiere al procedimiento aplicable a: "(...) la transferencia progresiva de nuevas competencias adicionales o residuales a los gobiernos autónomos descentralizados..."; sin embargo, el CNC lo ha extrapolado a todo tipo de transferencias.

<sup>195</sup> COOTAD, Art. 105 y Art. 154, literal d.

Las disposiciones del ordenamiento jurídico no pueden ser aplicadas parcialmente, como en este caso, en el que tácitamente el CNC deja en manos de los GAD lo concerniente a los recursos, que les corresponden por ley.

El COOTAD, al referirse a los recursos materiales de talento humano, financieros y tecnológicos, utiliza el término: “transferidos”, verbo transitivo en participio, ya que se entiende que para asumir la competencia los GAD deben contar al menos con esos recursos para ejercer la competencia y prestar los servicios públicos de manera eficiente.

Sin embargo, no solo el CNC no entrega los recursos (talento humano, materiales y tecnológicos), sino que, sobreponiendo una resolución infralegal a la Norma Suprema y a la ley orgánica que le rige, condiciona la entrega de recursos económicos a los GAD a que hayan asumido efectivamente la competencia, para lo cual se requiere una certificación de la ANT acreditando que cuentan con aquellos recursos que no se les entregó. Este contrasentido obliga a los GAD, para estar en la capacidad de asumir la competencia, a reunir una serie de exigencias que, dada la naturaleza, diversidad, tamaño de los cantones, índice poblacional, etcétera, dan como resultado que más del 93% de los niveles de gobierno locales no las pueden cubrir. Con estos antecedentes, no es de extrañar que el CNC establezca su propio cronograma<sup>196</sup> “fundamentando” su decisión en la observancia del literal e) del Art. 154.

Este intento de justificar su decisión de no transferir los recursos correspondientes hasta la total asunción de la competencia se desvanece con su propia alusión al literal e) del Art. 154, que expresamente dispone:

**En el plazo máximo de tres meses contados desde la publicación en el registro oficial de la Resolución<sup>197</sup>**, los ministerios correspondientes de la función ejecutiva realizarán la entrega efectiva de los recursos materiales y tecnológicos al gobierno autónomo descentralizado correspondiente, conforme las normas que regulan los bienes del sector público.

**Dentro del mismo plazo, transferirá los talentos humanos**, tanto de servicio civil como los regulados por el Código del trabajo, con el apoyo técnico y jurídico del organismo

---

<sup>196</sup> Dicho cronograma no llegó a cumplirse, entre otras cosas por falta del respectivo seguimiento.

<sup>197</sup> El literal e del artículo 154 explícitamente establece un plazo máximo de tres meses, esto es, hasta el 29 de agosto de 2012, tanto para entrega de los recursos materiales y tecnológicos; como del talento humano con el apoyo técnico y jurídico del organismo rector en materia de recursos humanos del sector público; como de los recursos financieros correspondientes. La norma a más de ser taxativa, es de derecho público y, por lo tanto, no cabe interpretación o modificación alguna, se ha de cumplir estrictamente con lo señalado por el texto.

rector en materia de recursos humanos y remuneraciones del sector público, y del organismo rector en materia laboral y del trabajo, de conformidad con las leyes respectivas.

**El organismo rector de las finanzas públicas dentro de este mismo plazo, transferirá los recursos financieros correspondientes**, de conformidad con la programación fiscal. En adelante, incluirá obligatoriamente en el presupuesto de los siguientes ejercicios fiscales los recursos que le corresponde al gobierno autónomo descentralizado respectivo por estas transferencias (énfasis agregados) (Asamblea Nacional 2010).

Los énfasis demuestran que no se tratan de omisiones, lapsus involuntarios o graves negligencias. Y si bien no es posible dictaminar una actuación dolosa, se desprende de la redacción una deliberada ocultación, que conlleva no solo el incumplimiento a la ley sino a mandatos constitucionales.

El capítulo VII del COOTAD, titulado “Del procedimiento de transferencia”, explica el orden cronológico, que inicia con la presentación de informes habilitantes, sobre el estado de situación de la ejecución y cumplimiento de las competencias a ser descentralizadas y de la capacidad operativa de los GAD. El documento debe incluir los talentos humanos, recursos materiales y tecnológicos correspondientes a las competencias, así como los déficits y una estimación total de los recursos necesarios para alcanzar la suficiencia en el diseño las competencias. Esto último confirma que es el gobierno central quien debe compensar dichos faltantes.

El segundo paso es el informe de la Comisión de Costeo de Competencias, que se formula a partir de los informes de habilitantes y permite identificar los recursos necesarios para el ejercicio de las competencias, tomando en cuenta las diferencias de escala en los costos y cuantificando los déficits financieros para definir las políticas y los mecanismos para compensar esos desequilibrios territoriales. Este informe es vinculante para el CNC, como lo recoge la disposición general décimo primera de la Resolución n. ° 006-CNC-2012.

A continuación, está la identificación de los GAD que recibirán las competencias y aquellos que entrarán en un proceso de fortalecimiento institucional, para asumirlas en una segunda o tercera fase. Durante ese periodo el gobierno central continuará ejerciéndolas.

Con estos insumos, se emite una resolución motivada para la transferencia de competencias y la entrega efectiva de todos los recursos<sup>198</sup> en el plazo de tres meses de su publicación. Aquí inicia la etapa de la capacitación y el fortalecimiento institucional, que le corresponde al CNC, y la obligación de acompañar permanentemente a los GAD, mancomunidades y consorcios con la asesoría y asistencia técnica, jurídica, tecnológica, etc., para el efectivo ejercicio de las competencias, que deberán ser monitorizadas y evaluadas continuamente, a fin de que el órgano rector diseñe y ejecute los programas y planes de acuerdo a un cronograma elaborado con el GAD respectivo.

La Constitución de la República del Ecuador dedica un capítulo (Art. 270-274) a los GAD para fijar la transferencia de recursos financieros, su participación en las rentas del Estado, los montos mínimos que deben percibir por ingresos permanentes y por los no permanentes, los criterios de distribución de los recursos, el derecho a participar de las rentas que percibe el Estado en territorios donde se exploten o industrialicen recursos naturales no renovables<sup>199</sup>.

De los 34 artículos de la Resolución n. ° 006-CNC-2012, apenas a partir del Art. 27 se trata sobre el financiamiento del ejercicio de la competencia, la distribución de la tasa de matriculación, la fórmula y los criterios para la distribución de los recursos netamente

---

<sup>198</sup> COOTAD, Art. 154, literal d.

<sup>199</sup> Constitución del Ecuador, 2008, Art. 270. Los gobiernos autónomos descentralizados generan sus propios recursos financieros y participarán de la renta del Estado, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad. Art. 271.- Los gobiernos autónomos descentralizados participarán de al menos el 15% de ingresos permanentes y de un monto no inferior al 5% de los no permanentes correspondientes al Estado central, excepto los de endeudamiento público. Las asignaciones anuales serán predecibles, directas, oportuna y automáticas, y se harán efectivas mediante las transferencias desde la cuenta única del tesoro nacional a las cuentas de los gobiernos autónomos descentralizados. Art. 272.- La distribución de los recursos entre los gobiernos autónomos descentralizados será regulada por la ley, conforme a los siguientes criterios: 1. Tamaño y densidad de la población. 2. Necesidades básicas insatisfechas, jerarquizadas y consideradas en relación con la población residente en el territorio de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados. 3. Logros en el mejoramiento de los niveles de vida, esfuerzo fiscal y administrativo, y cumplimiento de metas del plan nacional de desarrollo y del plan de desarrollo del gobierno autónomo descentralizado. Art. 273.- Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias. Los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizables en el ámbito territorial de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados se cuantificarán por un organismo técnico, que se integrará en partes iguales por delegados del Ejecutivo y de cada uno de los gobiernos autónomos descentralizados, de acuerdo con la ley orgánica correspondiente. Únicamente en caso de catástrofe existirán asignaciones discrecionales no permanentes para los gobiernos autónomos descentralizados.

económicos. Estos 8 artículos iniciales se redujeron a 4 mediante Resolución n. ° 002-CNC-2015.

La Resolución n. ° 002-CNC-2015, publicada en el Registro Oficial n. ° 447 de 27 de febrero de 2015, reforma la Resolución n. ° 006-CNC-2012, eliminando los montos de compensación de egresos no permanentes provenientes del Presupuesto General del Estado, toda vez que se considera que ya no existe necesidad para continuar aplicándolos. Es así como, para el 2015, se eliminan: el quinto numeral del Art. 27; los Art. 31, 32, 33 y 34 y la parte pertinente de la primera y segunda de las disposiciones generales de la resolución primigenia.

Se verifica una reiterada violación de disposiciones constitucionales y legales por parte de esta y otras resoluciones infralegales del CNC, que tienen la obligación de ceñirse a la ley y a los principios del derecho público. No forman parte de la legislación vigente *per se*, por su naturaleza, sino como una excepción que la Constitución le otorga en función del principio de competencia, pero única y exclusivamente para la titularidad de las competencias exclusivas, una materia restringida que no goza del principio de permanencia, a diferencia de las normas legales.

Siguiendo con la Resolución n. ° 006-CNC-2012, el considerando decimocuarto se remite al Art. 30 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial, una ley que, por ser orgánica, es jerárquicamente superior a cualquier Resolución; sin embargo, una parcial reforma de su articulado le otorgó facultades discrecionales al CNC.

El Art. 30 de la LOTTTSV señala:

Recursos de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. - Sin perjuicio de lo dispuesto en otras leyes, constituyen recursos y patrimonio de la Agencia Nacional los siguientes: (...) b) Los provenientes de los derechos por el otorgamiento de matrículas, placas y títulos habilitantes para la operación de servicios de transporte, tránsito y seguridad vial en el ámbito nacional que no incluyan las jurisdicciones regionales, metropolitanas y municipales que asuman las competencias respectivas; (...) **Los recursos mencionados en el literal b) serán distribuidos automáticamente conforme lo establezca el Consejo Nacional de Competencias** una vez que los Gobiernos Autónomos Descentralizados asuman las competencias respectivas... (Énfasis agregado).



No merece mayor explicación el énfasis, conceptual y materialmente, es contradictorio que los recursos para la competencia de tránsito se distribuyan automáticamente, como lo manda la Constitución, a que dicha distribución esté sometida a “disposiciones” de una entidad del gobierno central cuya función es la transferencia definitiva de la competencia; mas allá de que le competan funciones complementarias, la competencia le pertenece íntegramente al GAD metropolitano o municipal.

La cuarta disposición general de la Resolución 006 del CNC faculta al Ministerio de Finanzas a entregar anticipos de los recursos para que los GAD metropolitanos y municipales puedan comenzar la ejecución de sus nuevas competencias. Esta disposición no tendría sentido si se observasen las normas constitucionales, puesto que los niveles de gobierno locales, al recibir la competencia conjuntamente con los recursos, no se verían en la necesidad de solicitar anticipos de lo que legalmente les corresponde; estos son recursos económicos, materiales, humanos, técnicos y tecnológicos, necesarios, oportunos, suficientes, automáticos, predecibles y directos.

El segundo inciso de la octava disposición general de la misma resolución señala que “(...) en lo relativo a la transferencia de recursos, estos convenios mantendrán su vigencia y se aplicarán proporcionalmente hasta que se haga (sic) efectiva la transferencia de recursos en los términos establecidos en la presente Resolución”. Nuevamente se intenta imponer la prevalencia de los términos de la resolución sobre la normativa.

La disposición transitoria primera de la Resolución n. ° 006-CNC-2012 señala el cronograma de implementación previsto para la implementación de la transferencia de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, que queda sin efecto antes de cumplirse un año, mediante Resolución n. ° 0004-CNC-2013, por la cual el CNC reajusta el cronograma de los plazos máximos de implementación para el GAD del DMQ, que debía asumir de manera inmediata, y lo extiende 12 meses más. Como se podrá constatar en el capítulo correspondiente a la implementación de la competencia, los plazos establecidos en los sucesivos cronogramas tampoco se cumplieron.

El CNC, entre otras dependencias que ha creado para el normal funcionamiento de los GAD, constitucional y legalmente autónomos, es que la asignación de recursos que por ley les corresponde se efectivice cuando el Consejo Nacional determine que el GAD ha asumido la competencia; pero para ello, previamente, debe obtener una certificación de la ANT que acredite que cuenta con los recursos necesarios para ejercer la competencia.

Como parte de este laberinto sin salida, se deben tomar en cuenta otras obligaciones del CNC, que aparecen veladas en sus resoluciones; y estas son la implementación de un procedimiento para la capacitación, asistencia técnica, asesoría y fortalecimiento institucional, para que los GAD logren la operatividad para el ejercicio de la competencia y proceder a la transferencia de recursos económicos<sup>200</sup>.

Si bien el Art. 34 de la Resolución n. ° 006-CNC-2012 estipula que la vigencia del monto nuevo en fin de compensación debe ser revisada cada año por el Consejo Nacional de Competencias, incluye como requisitos previos un informe de la Agencia Nacional de Tránsito acerca de los estándares en la prestación del servicio y al cronograma de asunción de la competencia, la evaluación del ejercicio de la competencia por parte del CNC y la coordinación con el Ministerio de Finanzas.

El décimo primer considerando de la Resolución n. ° 002-CNC-2015 señala que la Agencia Nacional de Tránsito, remitió el informe “Entrega de recursos por montos de compensación”, y señala: “(...) en la parte pertinente establece que los GAD del modelo de gestión A, (sic)<sup>201</sup> cuentan con los recursos para cumplir las competencias de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, ya que se encuentran ejecutando las mismas de manera ordenada y favorable”.

Efectivamente, la ANT, mediante Oficio n. ° ANT-DE-2015-0117-OF, de 29 de enero de 2015, remite al CNC el informe sobre los montos de compensación en los términos expuestos. Si bien se justifica la eliminación de los montos de compensación para egresos no permanentes, la conclusión y recomendación de la ANT es

---

<sup>200</sup> Los recursos provendrán de las reformas presupuestarias presentadas por la Agencia Nacional de Tránsito, y serán proporcionales a los meses restantes del ejercicio fiscal.

<sup>201</sup> Este es un error considerable, puesto que el informe de la ANT, como corresponde, también hace referencia a los GAD del modelo de gestión B, caso contrario la información sería insuficiente para dar soporte a la resolución.

absolutamente contradictoria, no solo con informes posteriores de la misma entidad, sino también con los de la AME, que dejan constancia del porcentaje de cumplimiento general de la competencia en función de la capacidad operativa e institucional de los GAD metropolitanos, municipales y mancomunidades, resultados consistentes que concuerdan y se ajustan a los indicadores técnicos que se han utilizado para la medición de los diferentes criterios y parámetros.

El décimo segundo considerando de la Resolución 002-CNC-2015 elimina los montos de compensación y, en referencia al informe presentado por ANT, menciona que durante el periodo 2012-2013 se transfirió a un total de siete GAD municipales de los modelos A y B (sic), por concepto del monto de compensación la suma de USD 37.883.053, valor que fue invertido en infraestructura y bienes de capital para ejercer adecuadamente el control operativo, títulos habilitantes y matriculación y revisión técnica vehicular”.

Con relación a este considerando, al tratarse de una resolución que regula aspectos del derecho público no caben errores, y mucho menos sustanciales: no puede ser redactada a la ligera, con negligencias graves. En este caso, las equivocaciones abarcan los valores de la transferencia, los receptores de la misma e incluso el lapso de tiempo transcurrido. El informe de la ANT se refiere al periodo comprendido entre el año 2012 al 2014, y con un valor total de USD 37.420.130,63, entregados únicamente a los GAD del modelo de gestión A, porque para los modelos de gestión B el valor total fue de USD 462. 922,02, recibidos íntegramente por un solo cantón, el de Santo Domingo de los Tsáchilas.

Si durante el periodo 2012-2013 se transfirieron montos de compensación, que cubrieron la inversión de infraestructura y bienes de capital, ¿por qué los informes de la ANT y los de la AME de marzo de 2015 declaran un elevado incumplimiento de la competencia por la capacidad operativa o institucional, manifestando específicamente la falta de capacitación del personal y especialistas, la carencia de recursos materiales y tecnológicos, así como infraestructuras inapropiados e insuficientes?

Con estos antecedentes, se concluye que al 27 de febrero de 2015, fecha en la que fue publicada la Resolución n. ° 002-CNC-2015 en el Registro Oficial n. ° 447, no es

factible aseverar, como se hace, que los GAD metropolitanos y municipales de los modelos de gestión A y B cuentan con los recursos para cumplir las competencias de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial y que se encuentran “ejecutando de manera ordenada y favorable”.

La Resolución n. ° 003-CNC-2014 de 22 de septiembre de 2014 es una resolución aclaratoria a la Resolución n. ° 006-CNC-2012, compuesta por 10 considerandos, 4 artículos y una disposición general. Como ha sido una constante, la elaboración técnica jurídica de las resoluciones es deficitaria en el fondo y en la forma. El contenido de esta resolución no se ajusta formal ni materialmente al carácter de aclaratoria, toda vez que no explica ni resuelve dudas sobre el cumplimiento de la resolución originaria.

Después de limitarse a transcribir la disposición general sexta de la Resolución n. ° 006-CNC-2012, que diáfana e inteligiblemente dispone:

Corresponde al gobierno central, a través del ente rector, definir la política tarifaria del transporte terrestre, en función de la cual determinará la estructura de las tarifas de los servicios de transporte terrestre de acuerdo con los costos reales de operación. En el caso de que la política tarifaria incluya subsidios, el gobierno central continuará aplicándolos en coordinación con los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales. A partir de esta estructura tarifaria, los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales podrán fijar las tarifas para los servicios de transporte en el ámbito de sus facultades y atribuciones en su circunscripción territorial.

La Resolución 003-CNC-2014, sin necesidad alguna, manifiesta que el gobierno central no tiene obligación de incluir subsidios en la política ni en la estructura tarifaria, y repite que la disposición acerca de los subsidios se aplica solo en caso de que exista una política o estructura tarifaria.

Siendo el gobierno central el único capacitado para adoptar una política pública de subsidios a las tarifas, al combustible, etcétera, la única explicación para la resolución aclaratoria es el cumplimiento del aforismo jurídico, proveniente de una locución latina: “*excusatio non petita, accusatio manifesta*”, que la expresión popular la traduce como: “Quien se excusa, se acusa”; y es que durante todos esos años hasta la reforma presupuestaria de 2015, es decir, hasta el 2014 el gobierno mantenía una política subsidiaria en la materia de tránsito y transporte.

Una muestra de lo dicho es la siguiente nota de prensa titulada: “Gobierno ratifica subsidio al transporte interprovincial”, publicada en la página web de la Presidencia de la República, el 4 de noviembre de 2014, que deja claramente entrever que hasta ese año se aplicaron subsidios al transporte urbano. Refiriéndose al primer mandatario, señala:

En su habitual conversatorio con varios medios de comunicación de Guayaquil reseñó que la Agencia Nacional de Tránsito se creó hasta construir las capacidades de los municipios de forma responsable y planificada en asumir sus competencias, (...). Para el 2015, la proforma presupuestaria contempla el subsidio para transporte interprovincial que asciende a 43,89 millones de dólares y **la compensación al transporte urbano que ascendía a alrededor de 50 millones de dólares ya no consta en el presupuesto** (énfasis agregado) (Presidencia de la República 2014).

Lo dicho se confirma con las declaraciones del ministro de finanzas, Fausto Herrera, quien al referirse a la reforma de la proforma presupuestaria de 2015, específicamente a los recursos que se destinan para subsidios, manifestó que dentro de la cuenta ya no se contempla el subsidio correspondiente al transporte urbano. Esta modificación a la proforma presupuestaria para 2014, en la que los subsidios fueron de un total de 6.213 millones de dólares, entre los cuales para el transporte urbano se destinaba 44.8 millones (ecuadorinmediato.com 2014).

Estas reformas se justifican con palabras del Presidente, contenidas en la nota de prensa citada en líneas anteriores: “El transporte interprovincial sigue siendo nuestra competencia, pero el transporte urbano le (sic) corresponde a las alcaldías” (Presidencia de la República 2014). Y es que, en el 2012, el MTOP firmó un convenio con los transportistas urbanos e interprovinciales para recibir por parte del gobierno central un bono de 350 dólares mensuales y una cantidad mayor a los buses interprovinciales a cambio de no elevar las tarifas de los pasajes. Sin embargo, se constataron reclamos por el retraso en el pago del subsidio que el Gobierno les reconoció (Diario La Hora 2013).

Los tres artículos restantes ratifican la Resolución n. ° 006-CNC-2012. Sin embargo, en el segundo artículo de la Resolución n. ° 003-CNC-2014, equívocamente el CNC, de manera tajante, señala que le corresponde determinar “(...) los recursos suficientes para el ejercicio de una competencia; por consiguiente, para el ejercicio de la competencia de planificar, regular y controlar el tránsito y transporte público en el territorio cantonal,

son recursos suficientes los establecidos en la Resolución n. ° 006-CNC-2012 de fecha 26 de abril del 2012.

Caben aquí al menos dos puntualizaciones, la primera es que al CNC<sup>202</sup>, entre otras de las funciones que le corresponden, está la de aplicar la cuantificación de los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias descentralizadas, previo informe vinculante de la Comisión Técnica de Costeo de Competencias, por tanto, **no es el Consejo Nacional de Competencias el que determina los recursos, lo hace la Comisión de Costeo**; y segundo, si bien los recursos para el ejercicio de la competencia se establecen mediante la aplicación de las fórmulas constantes en la norma, la misma también prevé que el monto deberá ser revisado cada año por el CNC, en coordinación con el ente rector de las finanzas públicas, previo informe de la ANT y previa evaluación del ejercicio de las competencias que realiza el CNC.

En el tercer artículo de fijación de tarifas para el transporte, es interesante notar que en la redacción del mismo se apela al ejercicio de la **autonomía** (énfasis agregado) de los niveles de gobierno locales metropolitanos y municipales para fijar los valores correspondientes, sin mención alguna a que la política tarifaria es impuesta por el gobierno central.

La Resolución n. ° 003-CNC-2015 publicada en Registro Oficial n. ° 475 de 8 de abril de 2015, suscrita en la ciudad de Esmeraldas durante la rendición de cuentas del CNC a la ciudadanía, marca una nueva etapa para la transferencia de competencias y, específicamente, la de tránsito. Una decisión de tal magnitud, que afecta a todo el Sistema Nacional de Competencias, debe contar con argumentos técnicos, jurídicos y sociopolíticos muy sólidos, científicamente probados que la justifiquen.

Si bien se ha mencionado la falta de técnica jurídica para la elaboración de las resoluciones, simplemente remitiéndose a su propia categorización, la Resolución n. ° 003-CNC-2015 a lo más podía ser una resolución aclaratoria a la n. ° 006-CNC-2012,

---

<sup>202</sup> COOTAD, Art. 119, literal I.

puesto que su contenido se resume en la eliminación del modelo de gestión C y la recategorización de todos los GAD metropolitanos y municipales<sup>203</sup>.

Pero, en contra de toda lógica, la resolución mencionada la conforman 18 considerandos para justificar la redacción de dos artículos y tres disposiciones generales. El primer artículo: “Revisar los modelos de gestión determinados en los Art. 4, 5, 6 de la Resolución n. ° 006-CNC-2002...”. El término revisar es inadecuado, toda vez que se modifica la agrupación de los GAD de los modelos de gestión A y B y la eliminación del modelo de gestión C.

A los 7 GAD metropolitanos y municipales del modelo de gestión A iniciales se agrega una mancomunidad conformada por cantones de cuatro provincias del Ecuador. En el caso de los diez cantones ubicados en el modelo de gestión B se añaden 159 GAD, además de 5 mancomunidades, pertenecientes a las provincias de Zamora Chinchipe, Tungurahua, Pastaza, Cotopaxi y Sucumbíos.

En cuanto a las facultades, se establece que los GAD metropolitanos, municipales y mancomunidades del modelo de gestión A tendrán a su cargo la planificación, regulación y control del tránsito, transporte terrestre y la seguridad vial en los términos establecidos en la Resolución n. ° 006-CNC-2012. A los modelos de gestión B les corresponde la planificación, regulación y control del tránsito, transporte terrestre y la seguridad vial, “(...) exceptuando el control operativo de tránsito en la vía pública, que lo podrán asumir cuando se encuentren debidamente fortalecidos individual, mancomunadamente o a través de consorcios”<sup>204</sup>.

La primera disposición general señala que los GAD municipales podrán gestionar los centros de revisión y control técnico vehicular a través de las distintas modalidades de gestión que prevé el COOTAD, estas son: por gestión directa, gestión delegada, formas de mancomunamiento y gestión de las intervenciones de desarrollo en el territorio.

---

<sup>203</sup> Por el contrario, el literal f del artículo 154 del COOTAD señala: El Consejo Nacional de Competencias aprobará un cronograma, que será publicado en el registro oficial, para efectuar progresivamente las transferencias de competencias exclusivas, y recursos a los gobiernos autónomos descentralizados que requieran un proceso de fortalecimiento institucional en una segunda y tercera fase, y fijará los plazos para la transferencia. El procedimiento para estas transferencias será el mismo dispuesto para la primera fase.

<sup>204</sup> Artículo primero de la Resolución n. ° 0003-CNC-2015, suscrita el 26 de marzo de 2015.

La disposición general segunda fija el plazo de 45 días para que la ANT certifique a los GAD metropolitanos, municipales y mancomunidades que acceden al modelo B para la implementación de la competencia.

Esta última disposición contradice al segundo inciso de la primera transitoria de la Resolución n. ° 006-CNC-2012 (vigente) y determina que: “Los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales, dentro de estos plazos máximos, definirán el momento en el que entrarán en ejercicio de las facultades y atribuciones respectivas, una vez cumplidos los estándares y requisitos establecidos por la Agencia Nacional de Tránsito, para lo cual, **conjuntamente, elaborarán un cronograma detallado de implementación progresiva de la competencia.** (Énfasis agregado).

Durante la entrevista concedida por una representante de la ANT en cuanto al plazo y a la obligación de certificar a todos los GAD y mancomunidades del modelo C eliminado, refiriéndose a la prórroga del plazo establecido por el CNC, señaló que

El plazo vence del 5 de julio, porque cuando se cumplieron los 45 días, fueron 7 municipios los que cumplieron y se les entregó la competencia de matriculación, pero falta el resto. Y les dieron 45 días más cumplir. ¿Qué pasa en este tema? Nosotros analizamos, como ANT somos responsables, y establecimos ciertos requisitos mínimos para matriculación en donde decíamos Ud. tiene que tener un patio donde meta un carro, una gata, una linterna, entonces ahorita solamente hay tres ciudades que tienen revisión técnica vehicular, que son 11 centros en la ciudad, nadie más tiene revisión técnica vehicular; nosotros todavía tenemos la competencia en algunos cantones que no han asumido y **lo hacemos de manera visual y la revisión visual no te garantiza que el vehículo este técnicamente apto para circular** (énfasis agregado). Entonces, en la revisión visual solo te ven las luces, nada más, no puedes garantizar nada más. Entonces lo que se hizo es darles de manera temporal por el lapso de un año a los municipios y decirles: yo le certifico como municipio la matriculación, pero como visual, y usted tiene un año para implementar la revisión vehicular. En ese año él verá si se mancomuna o lo hace solo, pero tiene cumplir y mantener la revisión técnica vehicular y hacer la revisión técnica (Pacheco 2015).

Y posteriormente añade:

Se discutió con el Consejo Nacional de Competencias porque nos disponían a entregar la matriculación y la revisión vehicular aunque lo hagan en la calle, y que por último el problema es de ellos hasta que tengan la revisión técnica vehicular, porque después de eso ahí si ANT tiene competencia en cerrar y autorizar los Centros Revisión Técnica Vehicular, pero no es así, puedes tu pedirle un terreno, tu puedes pedirle 25 mil gentes, tu puedes pedirle todo lo que quiera, pero pueden o no cumplir (...) Por donde quieras que lo veas, todo recae en la Agencia, todo, entonces eso es un trabajo sumamente fuerte, y lo se decía es que no nos queda más sino decir yo cumplí y allá los municipios son los



que no cumplieron. Tenemos 32 todavía puntos de matriculación a nivel nacional, de los cuales ni siquiera las instalaciones son nuestras de esos 32 tengo 3 instalaciones que son nuestras, donde ocupamos también para licencias, y ahora lo que decían los municipios era: dentro las instalaciones, dentro el terreno, pero ni si quiera son nuestros, son de la Policía y les decíamos si quieren hagan un convenio con la Policía (Pacheco 2015).

Frente al cuestionamiento de la tesis acerca de la articulación y coordinación interinstitucional, por este ejemplo con la Policía Nacional, respondió que: “Fue una disposición, lo que hicieron fue cumplirla. Y el CNC hacer la resolución. A quien le toca ejecutar la responsabilidad de a quién entregas y a quién no, por qué y cómo, somos nosotros. Como agencia estamos trabajando en un nuevo reglamento de revisión técnica vehicular para poner de plazo un año para que se implemente la revisión técnica, mientras tanto será visual” (Pacheco 2015).

En todo lo relacionado con la planificación y los cronogramas durante el desarrollo del proceso de transferencia, no se ha podido comprobar su cumplimiento y ejecución en general, como tampoco que existan igualdad de condiciones entre el gobierno central y los niveles de gobierno locales; en conclusión, esta disposición no fue acatada.

Técnicamente, la Comisión Sectorial de Costeo, en función de los informes habilitantes de las entidades correspondientes, determinó los tres tipos de modelos de gestión. El desequilibrio entre los GAD metropolitanos y municipales, no solo en el ámbito territorial, trató de ser compensado con una transferencia progresiva de las facultades de la competencia junto con los recursos económicos para ejercerlas en al menos tres fases, que incluyeran programáticamente y a la par, planes de fortalecimiento institucional, capacitación, asesoría, asistencia técnica y tecnológica.

Los Art. 5 y 6 de la Resolución 006-CNC-2012 determinan que los municipios de los modelos B y C adquirirán las facultades de la competencia “(...) cuando se encuentren **debidamente fortalecidos** individual, mancomunadamente o a través de consorcios” (énfasis agregado).

Empleando un sencillo silogismo, si la premisa es que los municipios adquieren facultades cuando se encuentren debidamente fortalecidos, y la segunda premisa es la eliminación del modelo de gestión C) mediante la Resolución n. ° 003-CNC-2015, que determina que: “los 221 GAD municipales del país deben prestar el servicio de

matriculación y revisión técnica vehicular...”, ergo, la irrefutable conclusión es que los 221 GAD obligatoriamente fortalecidos tienen capacidad operativa e institucional.

No obstante, de acuerdo a la documentación elaborada por las entidades de gobierno vinculadas a la competencia, desde que la misma entró en vigencia en mayo 2012 a marzo de 2015, tres años después, las condiciones no habían cambiado sustancialmente. Una de las razones es que los planes de capacitación y fortalecimiento institucional no se implementaban formalmente conforme al cronograma establecido y de forma coordinada hasta esa fecha. Consecuentemente, las cifras para todos los modelos de gestión se mantenían intactas, incluyendo el modelo C, en el que se encontraban 159 GAD y cinco mancomunidades, esto es, el 91.8% del total de GAD.

De cara a esta realidad, no existen fundamentos técnicos ni procedimentales que den soporte a una decisión con un carisma político más que técnico, lo que sin lugar a dudas resquebraja el SNC, violentando el CNC sus propias resoluciones, pero sobre todo anteponiendo una coyuntura política a la Constitución de la República, al COOTAD, al ordenamiento jurídico concordante y a los estudios científicos pertinentes por un ficticio cumplimiento.

Con estos antecedentes, a la ANT, ni con la prórroga otorgada, le era posible certificar la capacidad operativa e institucional de los GAD, lo que implicaba aseverar que contaban con el talento humano especializado, la infraestructura adecuada y todos los recursos materiales y económicos para el óptimo ejercicio de la competencia; además de estar debidamente capacitados, asesorados, asistidos legal, técnica y tecnológicamente.

Frente a esta tesitura, presentaron un informe completo y minucioso que trasluce la verdadera situación de los GAD, por lo que elevaron una consulta al CNC para saber cómo proceder al respecto. La contestación a dicha solicitud no existe, o no pudo ser obtenida durante el trabajo investigativo.

Lo que sí se pudo conseguir son las declaraciones de la máxima autoridad del CNC, quien en una entrevista de mayo de 2015 manifestó que:

En el momento (en) que tú analizas la competencia, porque para descentralizar la competencia, más o menos, le toma al CNC y al SENPLADES hacer un estudio de la

competencia de seis meses a un año, dependiendo de la complejidad de la competencia<sup>205</sup>. Esta competencia era de las más complejas y tomó un año (Vásquez 2015).

En cuanto a esta afirmación, la ley prevé que al CNC y el SENPLADES les compete articular y coordinar a las instituciones vinculadas con la competencia, en este caso MTOP y sus entidades adscritas, junto con la AME y el MINFIN; pero son estas entidades quienes deben realizar esos estudios previos, no únicamente por solicitud del CNC, sino porque así lo dispone la ley orgánica, que les otorga 30 días para presentar los respectivos informes al CNC, cuyo pleno es el responsable final de las decisiones que se adopten conforme a esa información analizada además por la Comisión de Costeo.

Por otro lado, a más de no existir obligación normativa alguna que faculte al CNC y al SENPLADES a realizar los estudios sobre el estado de situación de la competencia, tampoco se ha registrado alguna constancia de los mentados estudios que deberían formar parte de los considerandos de la resolución y de la documentación del proceso, pero no hay dicha constancia en ninguna de las instituciones. Finalmente, la Secretaria Ejecutiva afirma que les tomó un año, dada la complejidad de la competencia, tiempos que no cuadran con la presentación de informes habilitantes, ni con la suscripción de la resolución de la transferencia de tránsito, transporte, seguridad vial; adicionalmente, eso significaría que por la duración que implican los imprescindibles estudios previos, todavía no habría sido posible transferir todas las competencias, proceso que termina en el 2015.

Durante la misma intervención se adjudican, que es a partir de ahí cuando le sugieren al pleno del CNC que, a más de ser un proceso obligatorio, también sea progresivo. No obstante, la Constitución al mismo tiempo que establece la obligatoriedad como una característica expresa para la transferencia competencias, también lo hace con la

---

<sup>205</sup> La ley prevé que el CNC y el SENPLADES articulen y coordinen con las instituciones vinculadas con la competencia, en este caso el MTOP y sus entidades adscritas, AME y el MINFIN, de quienes deben realizar esos estudios previos, que únicamente se les otorga 30 días para llevarlos a cabo, al presentar los respectivos informes al CNC, responsable final de las decisiones que se toman de acuerdo a dicha información. No hay disposición alguna, ni constancia de que CNC y SENPLADES examinen el estado de situación de la competencia que, por otro lado, si textualmente les tomó un año, se colige que para expedir la resolución objeto de este análisis deberían constar los mentados estudios como parte de los considerandos de la resolución; así como formar parte de la documentación para dicho proceso, que no se encuentra registrada en ninguna de las instituciones involucradas.

progresividad, por lo tanto no es una innovación del Consejo Nacional de Competencias. Art. 239 de la Constitución: “El régimen de gobiernos autónomos descentralizados se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo...”.

Como parte de la misma respuesta acerca de la eliminación del modelo de gestión C en 2015, lo que parece un desacierto si se analizan los informes de la ANT de Tránsito y de la AME acerca de la capacidad operativa e institucional de los GAD metropolitanos y municipales, que el caso del modelo de gestión C no contaba con los recursos básicos para asumir la matriculación y la revisión vehicular, que mediante una sola resolución se les transfería a los 221 GAD.

La máxima autoridad del CNC, con sus propias palabras sus justifica la resolución, aseverando que:

En este caso, en esta reclasificación que se hace es porque la propia resolución del 2012 dice que se revisarán los modelos de gestión cada cierto tiempo y que la AME hará su informe de capacidad técnica y operativa. Este informe se basa en varios parámetros: 1.- En la parte técnica, es decir, si tienen un plan de delineamiento territorial, si dentro de este plan se puede derivar un plan de movilidad, si tiene inventario de sus vías, si tiene una fijación de rutas, si esta con un plan de movilidad, de planificación. 2.- La otra es si tiene modelos de gestión de otras competencias, cómo está funcionando, y también las capacidades técnicas, es decir, si es que existen técnicos. Hay municipios que para el 2012 empezaron a prepararse de manera individual<sup>206</sup> porque sabían que el momento les iba a llegar. Entonces, si existe una concienciación más fuerte dentro de los municipios, si la AME deduce que los nuevos alcaldes sí pensaron en las nuevas competencias que van asumir, entonces tienes la creación de nuevos departamentos, se están preparando con ordenanzas, entonces si hay un cambio (Vásquez 2015).

Sin embargo, estos asertos se contraponen a las conclusiones de la ANT y de la AME, y otro de los pilares que, de acuerdo a la Secretaría Ejecutiva, permitieron dicha transformación para todo el sistema relacionado con el tránsito, se basa en el fortalecimiento institucional, es así como señala:

Frente a esto, es muy importante lo que en las disposiciones generales se dice, que en cada uno existirá un plan de fortalecimiento institucional, es decir, a partir del 2012 hay un plan de fortalecimiento institucional tanto para A, B y C, y para el C con mucha más fuerza. Entonces, se viene trabajando en un sistema de fortalecimiento de capacidades

---

<sup>206</sup> De los 221 GAD municipales, únicamente siete de ellos estaba en la capacidad de prepararse, y precisamente una de las responsabilidades del CNC no cumplida en el plazo previsto y cabalmente es proporcionar los medios necesarios para que más del 90% de GAD puedan prepararse.

nacionales desde que nace el CNC, y el acompañamiento permanente es una responsabilidad que debe darse (Vásquez 2015)<sup>207</sup>.

Las palabras del Subsecretario General de Transformación del Buen Vivir acerca del fortalecimiento institucional, contradice lo dicho por la licenciada Vásquez:

Ese el punto débil del proceso, pero no puede ser un elemento que detenga el proceso, porque si nosotros esperamos a que todos los gobiernos autónomos tengan todas las capacidades, no vamos a descentralizar nunca. Si por comodidad de ellos, por falta de voluntad política del gobierno central o por cualquier elemento, no se puede descentralizar si se espera que se capaciten. El proceso tiene que ir a la par y la preocupación es en qué medida se ha ido capacitando a los GAD. Desde el inicio en el 2012 no estaban preparados, eso sí es una realidad, y ahora tres años después ya se van fortaleciendo a los 204 del grupo C en algunos casos se lo ha hecho, en otros casos ellos mismo se lo han preparado.

La razón por la cual, se dijo, han pasado tres años desde la resolución, los municipios del Grupo B ya debieron o ya se supone que debían haberse mejorado sus condiciones para no quedarse eternamente en el grupo C, y hacer una mera planificación del Tránsito, algún servicio, tiene que seguir asumiendo. Se decidió la revisión técnica y la matriculación también a los del grupo C, en estricto sentido ya no hay grupo C (Bedón Tamayo, 2015).

En derecho todas las cosas se deshacen como se hacen, es decir, que toda decisión que modifique, reforme o deje sin efecto, en todo o en parte las disposiciones de las resoluciones adoptadas por el CNC, deben contar como fundamento con información actualizada de las mismas entidades que presentaron los informes habilitantes, con datos certeros que justifiquen cambios.

Con este preámbulo, el informe de la AME es un requisito obligatorio conforme el Art. 23 de la propia Resolución n. ° 006-CNC-2012, que establece: “Que el Consejo Nacional de Competencias revisará por lo menos cada dos años la asignación de modelos de gestión, a efectos de determinar la variación de condiciones, que permitan a un gobierno autónomo descentralizado metropolitano o municipal, acceder a otro modelo de gestión. Para tal efecto, el Consejo Nacional de Competencias deberá disponer a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas la elaboración de un nuevo informe de capacidad operativa, que se elaborará bajo los mismos parámetros del informe inicial”.

---

<sup>207</sup> Como bien señala, se ha trabajado en sistemas de fortalecimiento, pero cuya aplicación programada empezó apenas en el 2015, antes de eso se dieron talleres aislados sin mayor repercusión.

El décimo cuarto considerando de la Resolución n. ° 003-CNC-2015 señala: “Que mediante oficio n. ° (sic) AME-DE-1090- 2015<sup>208</sup> (sic) de fecha 19 de marzo del 2015 la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas notificó al Consejo Nacional de Competencias el informe de capacidad operativa con el propósito de organizar e implementar el proceso de descentralización, y **considera necesario revisar la asignación de los modelos de gestión, en función de la variación de condiciones de los gobiernos municipales producto de la asunción de la competencia**”. (Énfasis agregado).

Con relación al énfasis agregado a la disposición decimocuarta citada, cerca del minuto 50 de entrevista, **el representante de SENPLADES afirmó** que:

Los criterios de capacidad, conforme lo establece la ley, son los que los propios gobiernos autónomos levantan a través de la Asociación de Municipalidades. ¿Qué podemos hacer frente a eso? Me parece que son diagnósticos (a los) que les falta profundidad, pero con esos elementos son los que la Ley te dice que tú debes tomar decisiones, **entonces si la propia AME, que representa a sus gremios nos dice hace dos meses que ya todos los 204 Municipios ya tienen capacidades para asumir la matriculación y revisión, pues, el órgano decisor tiene que asumir el criterio que la ley le dice que debe asumir** (énfasis agregados) (Bedón Tamayo 2015).

Como respuesta a la misma que pregunta, el Director Técnico de Planificación de la AME contestó:

El informe que entregó la AME en ese sentido no es muy halagador, hay muy poco lo que se pone allá en la Resolución. AME objetó el informe de la CNC y nosotros mandamos un oficio a la CNC, que es un error; **entonces AME nunca recomendó siquiera el que se pase a los municipios de C a B y en eso en una Asamblea General con los Alcaldes se les aclaro porque no es cierto, eso no se hizo, eso ya fue una decisión del CNC y ANT, la AME lo que hizo es protestar** (énfasis agregado) (Pareja 2015).

La constatación de todos los informes de la AME y de la ANT elaborados antes y después de la Resolución n. ° 003-CNC-2015 comprueban que los 221 GAD municipales, de manera individual o mancomunada, no están en la capacidad operativa e institucional para el ejercicio eficiente y eficaz de la competencia de tránsito prestada

---

<sup>208</sup> Otro grave error para una entidad pública, el registro equívoco del número de un oficio entregado por otra institución del Estado. La numeración del oficio es: Oficio n. ° AME-DE-190-2015.

de manera sostenida y sustentable. Lo que demostraría la veracidad de las afirmaciones del representante de la AME.

Los informes de la capacidad operativa e institucional para planificar, regular y controlar el tránsito, transporte terrestre y seguridad vial por parte de los GAD del Ecuador fueron presentados por la AME, el primero en marzo de 2014 y el segundo mediante Oficio Nro. AME-DE-190-2015, de 19 de marzo de 2015, precisamente un año después, a la Secretaría Ejecutiva del CNC.

Salvo el año de presentación en la portada (2014 y 2015) el contenido de los informes presentados por la AME es exactamente el mismo, utilizando los instrumentos de medición diseñados por el CNC, es decir, que no se produjo mejora alguna en las capacidades de los GAD hasta marzo de 2015. Este último informe de la AME constituye el documento que habilitaba al CNC para suscribir la Resolución n. ° 0003-CNC-2015, a sabiendas se cita la disposición en los considerandos, pero se tergiversa la información de la AME, por lo que la resolución carece de validez al manipular documentos públicos<sup>209</sup>, lo que le impide expedir una regulación sin fundamentos.

Examinando íntegramente el informe, en ninguna parte la AME llega a la conclusión, menos aún a la recomendación señalada en el decimocuarto considerando de la Resolución n. ° 0003-CNC-2015. El informe consta de tres fases (2015: 6):

- Diseño del instrumento de medición. A cargo del Consejo Nacional de Competencias, CNC.
- Recolección de la información. A cargo de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME y sus unidades técnicas regionales, UTR.
- Análisis, procesamiento y sistematización de los datos obtenidos. A cargo de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME.

---

<sup>209</sup> Código Orgánico Integral Penal, Art. 328.- Falsificación y uso de documento falso. - La persona que falsifique, destruya o adultere modificando los efectos o sentido de los documentos públicos, privados, timbres o sellos nacionales, establecidos por la Ley para la debida constancia de actos de relevancia jurídica, será sancionada con pena privativa de libertad de cinco a siete años. Cuando se trate de documentos privados la pena será de tres a cinco años. El uso de estos documentos falsos será sancionado con las mismas penas previstas en cada caso.

El exhaustivo estudio realizado incluye la verificación y relación de los informes sobre el estado de la transferencia de la competencia en matriculación y revisión vehicular de la totalidad de GAD municipales, metropolitanos y mancomunidades presentados por la ANT desde abril de 2015, con la vigencia de la Resolución 003CNC-2015, que determinan los que cumplen con los requisitos para asumir las facultades dispuestas.

El análisis central se enfoca en el informe presentado por la ANT, con Oficio n. ° ANT-DE-2015-0723-OF, de 25 de mayo de 2015, dirigido a la Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de Competencias: “INFORME EJECUTIVO TRANSFERENCIA DE MATRICULACIÓN Y REVISIÓN TÉCNICA VEHICULAR” sobre la certificación requerida por la disposición general segunda de la Resolución n. ° 0003-CNC-2015 en cuanto a la capacidad de los GAD.

Las conclusiones de dicho informe son primordiales para avalar los fundamentos técnicos que llevaron a expedir la Resolución n. ° 0003-CNC-2015, que no se compadece con los cronogramas establecidos entre las entidades involucradas, así como tampoco con el cumplimiento de las etapas que se venían desarrollando para la progresiva transferencia de las facultades de la competencia, ni es consecuente con las declaraciones vertidas el 21 de agosto de 2014 por el presidente del pleno del CNC, el Secretario Nacional de SENPLADES, Pabel Muñoz, quien como delegado permanente del primer mandatario manifestó que la programación que inició el 29 de mayo de 2012 con la publicación en el registro oficial de la Resolución n. ° 006-CNC-2012, tuvo que ser modificada por las grandes diferencias existentes entre los 221 GAD.

En relación con los cronogramas, que se analizarán en el siguiente subcapítulo, cabe aquí señalar que incluso en los tres grandes cantones del país, que ya venían ejerciendo algunas de las facultades de la competencia de tránsito, conforme la información que periódicamente proporciona la ANT acerca del estado de la transferencia de la competencia se verifica que la transferencia es paulatina.



Tabla 12. Estado de transferencia de la competencia en Cuenca, Guayaquil y Quito

MUNICIPIO	FECHA DE ASUNCIÓN COMPETENCIA	MODELO DE GESTIÓN	COMPETENCIAS ENTREGADAS
Cuenca	01/10/2012	A	Matriculación, títulos habilitantes, revisión técnica vehicular
	04/03/2013		Control operativo del tránsito, agentes civiles de tránsito
Guayaquil	23/06/2014	A	Matriculación, revisión técnica vehicular
	15/09/2014		Títulos habilitantes y anticipo de recursos para control operativo
	15/01/2015		Control operativo del tránsito, agentes civiles de tránsito
Quito	01/10/2012	A	Títulos habilitantes
	14/02/2013		Matriculación, RTV
	02/08/2013		Control operativo del tránsito, agentes civiles de tránsito

Fuente: Agencia Nacional de Tránsito 2015

Así, por ejemplo, el GAD metropolitano del Distrito Municipal de Quito, mediante Resolución n. ° 051-DE-ANT-2012 asume la facultad para **emitir títulos habilitantes, el 1 de octubre de 2012**; con Resolución n. ° 001-DE-ANT-2013, la de **matriculación y revisión técnica vehicular el 14 de febrero de 2013** (énfasis agregado); y con Resolución n. ° 040-DE-ANT-2013. Finalmente, el **control operativo del tránsito con agentes civiles el 2 de agosto de 2013** (énfasis agregado); es decir, tres meses más tarde de lo establecido en el cronograma del CNC, y con un poco más de año desde que inició el proceso en el 2012.

Si en la capital del Ecuador, que cuenta con talento humano, infraestructura adecuada, los recursos necesarios y, sobretodo, la experiencia por el ejercicio parcial que venía prestando de la competencia desde 1993, transcurre un año y casi tres meses para asumir la totalidad de la competencia, es indispensable identificar los soportes legales y técnicos que permiten al CNC recategorizar a los GAD y eliminar el modelo de gestión C, que hasta esa fecha agrupaba 159 GAD metropolitanos y municipales, y

cinco mancomunidades, de acuerdo al listado que forma parte de la Resolución n. ° 0003-CNC-2015.

Parte del contenido del informe elaborado por la ANT es el siguiente: cronograma de transferencia de matriculación, requisitos mínimos, actividades desarrolladas, resultados obtenidos y consideraciones finales. El mismo cuenta aproximadamente con 50 hojas de anexos, y se firmó el 14 de mayo de 2015 por la Directora Ejecutiva de la ANT, licenciada Lorena Bravo, y por la abogada Patricia Rodríguez, Directora de Transferencia de Competencias, pasado un poco más de un mes de vigencia de la Resolución n. ° 0003-CNC-2015.

Con estos antecedentes, la Resolución n. ° 0003-CNC-2015 carece de fundamentos técnicos y legales para su expedición y, como se desprende de los resultados de la documentación examinada y de la evaluación en la prestación de este servicio, en tres años las condiciones de los GAD no variaron sustancialmente para eliminar el modelo de gestión C. Por el contrario, sí existen motivos suficientes para cumplir con seriedad sus obligaciones de fortalecer, capacitar, asesorar, asistir técnica y tecnológicamente y entregar íntegramente los recursos suficientes, oportunos, predecibles que permitan mejorar la capacidad operativa institucional de los 159 cantones y cinco mancomunidades que integraban el modelo en cuestión. Mas las entidades responsables no han prestado dichos servicios ni entregado los recursos que constitucionalmente y por ley les corresponde a los GAD, que están incapacitados para ejercer las facultades respectivas de la competencia de tránsito.

Transcurrido más de un año desde la expedición de dicha resolución, el contenido no ha sido modificado, por lo que, en apariencia, el CNC cumplió con sus atribuciones, y deja en manos de los niveles de gobiernos metropolitanos y municipales la ejecución de la norma.

De acuerdo a toda la normativa revisada, si bien los GAD son autónomos, aunque lo correcto sería decir autárquicos, esto no significa que se manejan por cuenta propia. Las competencias les son otorgadas por el CNC, órgano técnico y rector del Sistema Nacional de Competencias que tiene la obligación de cumplir con todos los procedimientos legales y técnicos para la transferencia progresiva de las mismas.

Para que los GAD puedan asumir cualquier tipo de competencias, deben estar en la capacidad de ejercerlas satisfactoriamente. Así como no está en sus manos autodesignarse competencias ni solicitarlas “a la carta”<sup>210</sup>, como sucedía con la Constitución de 1998, tampoco están en la capacidad de asignarse los recursos de talento humano, económicos, materiales, técnicos, tecnológicos, de asesoría, asistencia técnica, capacitación y fortalecimiento institucional, que claramente la ley determina dichas obligaciones<sup>211</sup> como requisito previo para la asunción de facultades de acuerdo a las circunstancias específicas de cada nivel de gobierno. Una vez cumplidos dichos requisitos por parte de las entidades del gobierno central, los GAD están en condiciones para prestar el servicio público del tránsito.

El representante técnico de la AME, sobre la Constitución de 1998 manifestó lo siguiente: “En la Constitución anterior el Municipio pedía la competencia conforme iba fortaleciéndose, decía yo puedo hacer otras cosas en base a lo que iba haciendo decía yo puedo seguir haciendo, entonces yo tengo capacidad” (Pareja 2015).

La transferencia de la competencia implica también el permanente seguimiento y evaluación del ejercicio de las facultades por parte del CNC, que por otro lado constituye un derecho para los GAD y una garantía para los usuarios.

Estos mecanismos no pueden ser entendidos como medidas fiscalizadoras, por el contrario, sirven para la retroalimentación durante el proceso y luego para que cada uno de los niveles de gobierno y las entidades estatales hagan realidad los principios que dieron origen a una nueva organización territorial del Estado y al Sistema Nacional de Competencias, estos son: solidaridad, equidad interterritorial, integración, participación ciudadana, autonomía, coordinación, complementariedad y subsidiariedad, a fin de

---

<sup>210</sup> Expresión utilizada por la Revolución Ciudadana acerca del régimen de competencias de la Constitución de 1998, en la que estaba prevista que los gobiernos seccionales soliciten la transferencia de la competencia en función de sus capacidades para su ejercicio. Este sistema, tal como el presente, tiene sus críticos y adeptos.

<sup>211</sup> Disposición general séptima de la Resolución n.º 006-CNC-2012: la Agencia Nacional de Tránsito, en coordinación con la entidad a sus efectivas de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales y el Consejo Nacional de Competencias establecerán un plan de fortalecimiento, acompañamiento y transferencia de conocimiento para los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales, en el plazo de tres meses contados desde la aprobación de la presente resolución.

alcanzar los objetivos relacionados con la construcción de un país democrático, solidario e incluyente.

A lo largo de este análisis se ha podido comprobar que muchas de las decisiones en cuanto a la transferencia de competencias, como una de las políticas públicas instauradas para el logro de un gobierno descentralizado, han sido manejadas de forma ambivalente, al menos en lo que se refiere a la sujeción al ordenamiento jurídico vigente. Las propias resoluciones del órgano técnico y rector del Sistema Nacional de Competencias se contradicen, y se comprueba una constante inobservancia a los criterios y procedimientos técnicos establecidos por las instituciones competentes, como son el MTOP, la ANT y la AME; además de las consultorías contratadas para el efecto.

Las políticas públicas no inician con la emisión de normas, por el contrario, las regulaciones sobre el marco jurídico dentro del cual deben ejecutarse las políticas públicas, diseñadas, elaboradas y planificadas en función de la identificación de problemas sociales, que se incorporan a la agenda pública por su ámbito, alcance y repercusiones que hacen prioritaria la atención de dichas necesidades.

Sin embargo, como toda regulación debe sujetarse al ordenamiento jurídico vigente, pero además su legalidad y legitimidad dependen de los fundamentos que dan soporte a la norma, en este caso concreto prevalece la rigurosidad en la aplicación de los procesos y procedimientos determinados por una serie de criterios, lineamientos, parámetros, indicadores y variables; dadas las características de la competencia, la metodología científica y sus componentes son relevantes e irremplazables.

La Constitución de la República, el COOTAD y demás leyes y normas concordantes, al otorgarle al CNC la calidad de órgano rector del Sistema Nacional de Competencias y, por tanto, de la implementación del nuevo ordenamiento territorial, está obligado a regirse no solo por las disposiciones legales sino también por los estudios técnicos elaborados por los propios servidores públicos, así como también por los resultados de las consultorías contratadas y recibidas a entera satisfacción de la entidad, que establecen procedimientos y directrices metodológicos para el funcionamiento general y específico de sus atribuciones.

El cumplimiento de las funciones del CNC no consiste en la expedición de resoluciones, le corresponde -con responsabilidad- llevar a cabo todas las atribuciones otorgadas para el buen funcionamiento del SNC, entre otras cosas, supone la verificación de los procesos y procedimientos técnicos, coordinados y articulados entre las instituciones vinculadas a la competencia, que garanticen la capacidad institucional, operativa, de talento humano especializado y de recursos económicos suficientes y permanentes, para el ejercicio eficaz y eficiente de las misma; teniendo en cuenta siempre, en primer lugar, la participación activa de los niveles de gobierno locales y a los ciudadanos, que son los directamente afectados.

#### **4.3 Implementación y evaluación de la competencia de tránsito**

Con este último capítulo termina el desarrollo de la presente tesis doctoral que versó sobre el proceso de descentralización en el Ecuador, utilizando como estudio de caso la transferencia de la competencia de tránsito. Es lógico que una vez analizada la creación del Sistema Nacional de Competencias como medio para alcanzar un gobierno descentralizado y cada una de las fases de su implementación, para consolidar la información recabada con las conclusiones previas a las que se ha llegado y construir un sólido fundamento para los resultados y observaciones acerca de la hipótesis general de este trabajo, se deba realizar una valoración general que incluya el proceso de transferencia de competencias, su incorporación al GAD respectivo, la capacidad real para su ejercicio y de esta forma determinar su incidencia en la prestación de servicios públicos.

##### **4.3.1 Incorporación de la competencia de tránsito conforme a la planificación del Consejo Nacional de Competencias**

Como parte de esta investigación se analiza el cumplimiento de los objetivos y metas del CNC, la incorporación progresiva de las facultades en función de las políticas y planes de fortalecimiento institucional y la asignación de recursos y estos resultados; junto con el estudio del monitoreo y evaluación de la transferencia de la competencia, saldrán conclusiones de las actuaciones de las entidades involucradas con el Sistema

Nacional de Competencias, cuya retroalimentación servirá para alcanzar un gobierno descentralizado, solidario y equitativo.

Antes de hacer referencia al cumplimiento de los objetivos y metas de acuerdo con la planificación del Consejo Nacional de Competencias, es necesario examinar primero los cronogramas precedentes, empezando por el de la propia ley orgánica de la materia.

El numeral nueve de la primera disposición transitoria de la Constitución de la República manda que se expida una ley para regular la descentralización territorial de los distintos niveles de gobierno y el sistema de competencias, que incorpore los procedimientos para el cálculo y distribución anual de los fondos que recibirán los GAD del Presupuesto General del Estado. Esta ley fijará el plazo para la conformación de regiones autónomas, que en ningún caso excederá de ocho años.

La aprobación de la mencionada ley, que tomó el nombre de Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, COOTAD, fue publicada en el Suplemento del Registro Oficial n. ° 303 de 19 de octubre de 2010; es decir, con un año de retraso, toda vez que el plazo estipulado por la Constitución era de 360 días a partir de la entrada en vigencia de la Carta Magna, esto fue el 20 de octubre de 2008.

Ahora, en cuanto el órgano técnico y rector del Sistema Nacional de Competencias, se autoconvocan los representantes del gobierno central y de los GAD, y mediante Resolución n. ° 001-CNC-2011 de 31 de enero de 2011, declaran instalado el pleno del Consejo Nacional de Competencias, autoposesionándose como sus miembros.

En el segundo artículo de dicha Resolución n. ° 001-CNC-2011 se aprueba el siguiente plan de trabajo para el 2011:

Tabla 13. *Primer plan de trabajo y cronograma del CNC*

OBJETIVO	HITOS	I SEMESTRE	II SEMESTRE
Elaborar el Plan Nacional Plurianual de Descentralización	Construcción, ajustes y aprobación	X	
Transferir competencias y recursos	RIEGO: Sistemas estatales transferidos a consejos provinciales (1ra. Fase)	X	
	Continuación 2da. Fase		X

	TRÁNSITO: Planificación, regulación y control transferido a municipios (1er. grupo)		X
	Propuesta transferencia al resto de municipios		X
	EDUCACIÓN Y SALUD: Elaboración línea base competencia de infraestructura a nivel nacional.		X
	FOMENTO PRODUCTIVO: Elaboración línea base para transferir a consejos provinciales y juntas parroquiales	X	
	Propuesta de transferencia a GAD según competencia		X
	GESTIÓN COOPERACIÓN INTERNACIONAL: Sistema de Gestión Cooperación Internacional construido y GAD en ejercicio	X	
	VIALIDAD: Elaboración línea base competencias a transferir GAD	X	
	Propuesta de transferencia a GAD según competencia		X
Iniciar el proceso para determinar los nuevos ponderadores de los criterios constitucionales para asignación de recursos fiscales, según las disposiciones transitorias del COOTAD	Elaboración aprobación metodología de medición de cumplimiento de metas PNBV y planes locales (1 año)	X	X
	Metodología para calcular potencial de recaudación 2 años		X
	Revisión del porcentaje del criterio de mejoramiento de calidad de vida 2 años.		X
Capacitar a los GAD	Propuesta de plan de fortalecimiento con asociaciones nacionales	X	

Fuente: Consejo Nacional de Competencias

El plan de trabajo divide los objetivos e hitos en dos semestres del 2011, de enero a junio una primera fase, y la segunda de julio a diciembre. En este plan de trabajo se prevé capacitar a los GAD en el primer semestre, es decir, durante los meses de enero a junio de 2011, estableciendo como hito: “Propuesta de plan de fortalecimiento conjuntamente con asociaciones nacionales”.

Este hito esencial para socializar las políticas públicas debió ser un eje transversal durante todo el proceso de la transferencia de la competencia y los recursos, en cumplimiento con el segundo objetivo del *Plan Nacional de Descentralización* (PND),

como característica fundamental de la descentralización, desde los estudios previos hasta su implementación, con una permanente capacitación, asesoría, asistencia técnica y tecnológica como cimiento del fortalecimiento institucional, pero que no han sido programáticos, permanentes ni en función de las específicas facultades que asumieron con la transferencia de la competencia.

La transferencia de la competencia de tránsito: planificación, regulación y control a los municipios del primer grupo se pensó efectuarla en el segundo semestre, entre julio y diciembre de 2011. Mas la Resolución n. ° 006-CNC-2012 lo hizo cinco meses más tarde. Pero, además, hay que tomar en cuenta que es progresiva, por tanto no sería hasta dos años después cuando efectivamente se transfirieron la mayor parte de las facultades de la competencia.

La primera disposición transitoria de la mencionada Resolución establece que: “La implementación de la transferencia de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial a los GAD metropolitanos y municipales tendrá lugar de acuerdo con los siguientes plazos máximos de implementación:

Tabla 14. *Plazos programados por el CNC para la implementación de las facultades de la competencia*

GAD MUNICIPAL	MODELO	PRODUCTO O SERVICIO	IMPLEMENTACIÓN
Quito Cuenca Guayaquil	A	Planificación y regulación del tránsito, transporte terrestre y seguridad vial	Inmediata
		Títulos habilitantes (emisión y verificación) matriculación y revisión técnica vehicular, control operativo.	De 0 a 12 meses
Ibarra Loja Ambato Manta		Planificación y regulación del tránsito, transporte terrestre y seguridad vial	Inmediata
		Títulos habilitantes (emisión y verificación) matriculación y revisión técnica vehicular, control operativo.	De 0 a 24 meses



Latacunga, Riobamba, Machala, Milagro, Babahoyo, Quevedo, Portoviejo, Mejía, Rumiñahui, Santo Domingo de los Tsáchilas	B	Planificación y regulación del tránsito, transporte terrestre y seguridad vial  Títulos habilitantes (emisión y verificación) matriculación y revisión técnica vehicular, control operativo.	Inmediata  De 0 a 36 meses
204 cantones restantes	C	Planificación y regulación del tránsito, transporte terrestre y seguridad vial	Inmediata
		Títulos habilitantes (emisión y verificación)	De 0 a 36 meses

Fuente: Consejo Nacional de Competencias

Los GAD metropolitanos y municipales, dentro de estos plazos máximos, definirán el momento en el que entrarán en ejercicio de las facultades y atribuciones respectivas, una vez cumplidos los estándares y requisitos establecidos por la ANT, para lo cual, conjuntamente, elaborarán un cronograma detallado de implementación progresiva de la competencia.

El fortalecimiento institucional es un factor decisivo en el proceso de transferencia de competencias, pues de la capacidad y fortalezas que alcancen los distintos niveles de gobierno dependerán tanto la asignación como la asunción de competencias, como la calidad de las políticas e intervenciones que estos apliquen en favor de la ciudadanía.

En la primera disposición transitoria de la Resolución n. ° 006-CNC-2012 se fijan los modelos de gestión, erigidos por la comisión de costeo, y se determinan los plazos máximos para la implementación de acuerdo a lo que le corresponde asumir a cada cantón. Así, por ejemplo, para Quito, Guayaquil y Cuenca, del modelo A, de modo inmediato algunas facultades; pero la totalidad de la competencia hasta un año después de la publicación en el Registro Oficial. Los municipios de Ibarra, Loja Ambato y Manta, también del modelo A, tienen hasta dos años después de la publicación; mientras que los diez municipios del modelo B y los 204 del modelo C cuentan con el plazo de tres años para incorporarlas.

Para cumplir en el tiempo prescrito, el MTOP y la ANT diseñaron una estrategia que contiene los requisitos mínimos que deben alcanzar los GAD para asumir las facultades, que son:

- Disponer de un plan de movilidad cantonal aprobado por el Consejo Municipal y presentado a la ANT;
- Contar con una unidad de departamento o empresa pública de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, creada y lista para operar;
- Tener un modelo de gestión para la atención al cliente e instalaciones debidamente equipadas, conforme los requerimientos tecnológicos mínimos y validados por la ANT; y,
- Remitir a la ANT todas las ordenanzas relacionadas.

Según el Art. 119 del COOTAD, literal m, el CNC tiene asignada como una de sus funciones: “Coordinar con las asociaciones de cada nivel procesos de fortalecimiento institucional, y realizar el acompañamiento técnico para el ejercicio de las competencias descentralizadas a los gobiernos autónomos descentralizados”.

El CNC, en la rendición de cuentas de 2012, reconoce que el fortalecimiento es decisivo en el proceso de transferencia de competencias y que: “... ha enfocado sus acciones para generar procesos efectivos de fortalecimiento para (...) consolidación de GAD que cuenten con fortalezas para ejercer las atribuciones...” (Consejo Nacional de Competencias, 2012: 37). Sin embargo, hasta el final del documento no menciona qué acciones o qué mecanismos ha generado.

Este informe y los sucesivos emplean frases retóricas: “(...) el CNC, en coordinación con las entidades rectoras correspondientes y las asociaciones de los gobiernos autónomos descentralizados formulan los planes sectoriales de fortalecimiento institucional...” (2012: 38). El tiempo verbal “formulan” deja de lado la participación del CNC y tampoco define quiénes elaboran, qué planes sectoriales. No hay de mediciones, resultados cuantificables, soportes que avalen la socialización de los planes de fortalecimiento con los actores, grupos de trabajo, etcétera. No existe un medio para constatar su veracidad.

Adicionalmente a los informes de rendición de cuentas que deben presentar cada año, el CNC elaboró una síntesis del periodo comprendido de 2011 a 2013. Este resumen de la información relevante correspondiente a esos años ha provocado contradicciones con los datos de los informes de rendición de cuentas, y entre los mismos.

El informe del CNC del periodo 2011-2013 cita en primer lugar la Resolución n. ° 0005-CNC-2013<sup>212</sup>, por medio de la cual se expiden las políticas de fortalecimiento<sup>213</sup> institucional para los GAD y que establece que se debe considerar un “(...) fortalecimiento general a los GAD y fortalecimiento específico para competencias descentralizadas” (2014: 79). Sin embargo, el documento únicamente menciona diseños, y en los avances en fortalecimiento: “(...) una propuesta para una Escuela de Gobierno y Gestión Pública Territorial (...) y (...) dos cursos de Educación Superior...” (2014: 81)<sup>214</sup>.

En la compilación de las rendiciones de cuentas del CNC elaborado en el 2014, en la tabla 23 del anexo de rendición, consta un taller de fortalecimiento para los GAD con la asistencia de 482 participantes. A más de no señalar la fecha de realización de este evento, la duración, quiénes fueron los capacitadores, los contenidos, la metodología empleada, la sistematización y evaluación del mismo, desdice mucho de las instituciones que, pasados dos años de la transferencia de la competencia, el objetivo y

<sup>212</sup> Consejo Nacional de Competencias, 2013. Resolución n. ° 0005-CNC-2013, publicada en el registro oficial n. ° 956 de 17 de mayo de 2013. \*En el documento original está mal citada la publicación de la resolución.

<sup>213</sup> Las políticas establecidas por el CNC fueron las siguientes: a) Permitir la adecuada transferencia y ejercicio de las competencias, conforme lo establecido en el *Plan Nacional de Descentralización* y las resoluciones de transferencia emitidas por el Consejo Nacional de Competencias. b) Desarrollar las capacidades particulares de gestión que requieren cada una de las competencias descentralizadas. c) Impulsar procesos flexibles y diferenciados de fortalecimiento en función de las necesidades, nivel de capacidad institucional de los distintos gobiernos autónomos descentralizados y de las características de cada nivel de gobierno. d) Promover que los gobiernos autónomos descentralizados aprovechen distintas corrientes conceptuales, metodológicas y variados recursos tecnológicos existentes para consolidar su gestión pública. e) Desarrollar distintas modalidades de fortalecimiento institucional que comprendan procesos de formación, capacitación, asistencia técnica, transferencia de tecnología, etc., para desarrollar capacidades de gestión de los gobiernos autónomos descentralizados de manera integral. f) Desplegar acciones de fortalecimiento institucional que promuevan: la integración o asociación entre gobiernos autónomos descentralizados, la participación de la ciudadanía en su gestión, la consecución de la igualdad etaria, de género, étnica cultural, de discapacidades y de movilidad. g) Consolidar procesos de fortalecimiento institucional mediante una amplia red integrada por las asociaciones de los gobiernos autónomos descentralizados, entidades rectoras de las competencias transferidas, universidades, institutos, organismos de cooperación y asistencia técnica, y demás instituciones relacionadas al proceso de descentralización.

<sup>214</sup> Que no se lograron concretar al ser el final de esta investigación, es decir, hacia finales del año 2015.

los resultados del taller sean tan amplios que dicen poco, y que recién se den a conocer las directrices generales para una transferencia que debió ser implementada después de recibir estos talleres.

Tabla 15. *Taller de fortalecimiento para los GAD*

EVENTO	OBJETIVO	RESULTADOS	ASISTENTES	NÚMERO
Programa de implementación a nivel nacional de talleres de fortalecimiento de capacidades a los GAD para asumir TTTSV	Fortalecer las capacidades de los responsables de gestionar la competencia de TTTSV	Conocer las directrices generales para la transferencia de competencia de TTTSV	Delegados de los GAD municipales: autoridades, asesores jurídicos, técnicos de planificación y tránsito; de los entes rectores y de planificación MTOP, ANT, SENPLADES, y de la AME	482

Fuente: CNC

En el mismo documento, en apenas dos párrafos de la página 84, el CNC afirma que el 14 de abril de 2014 en coordinación con el Instituto de Altos Estudios Nacionales, IAEN, el Consejo Nacional Electoral y el Instituto de la Democracia se efectuó el taller nacional de información a las autoridades seccionales electas, que incluía a la competencia de tránsito. Se añade que: “El acto contó con la presencia de ministros de estado, autoridades y miembros del CONGOPE, AME, CONAGOPARE, 382 autoridades electas y 350 invitados” (Consejo Nacional de Competencias, 2014: 84). Un evento de esta magnitud debería contener más información y mayor relevancia que la redacción de pocas líneas y, por supuesto, anexos que complementen los datos que se proporcionan, como la lista de invitados y asistentes, más aún si se trataba de las máximas autoridades de las entidades estatales; pero no hay ni un solo gráfico, tabla o fotografía.

El Informe de la ANT de 2011, para medir la capacidad institucional de los GAD para asumir la competencia de tránsito, dio como resultado que el 28.51% de los GAD contaban con las herramientas tecnológicas e instalaciones necesarias, que las herramientas de 9 GAD son deficientes y que 2 se encuentran en proceso de adquirirlas.

Si se compara la planificación de capacitaciones presentada por la ANT para los años 2013, 2014 y 2015 y su ejecución por parte de la ANT, el MTOP, la CNC y la AME, se verifica que solo se cumplieron en un 20.81%. Por otro lado, el informe respectivo muestra inconsistencias con el número de participantes y de cantones.

En el acápite sobre los avances de la competencia del informe de rendición de cuentas de 2014, el CNC estipula que para garantizar la transferencia y la calidad del servicio de la competencia se exige por parte del Ministerio de Transporte Terrestre y Obras Públicas, a través de la Agencia Nacional de Tránsito, el cumplimiento de requisitos previos a los gobiernos municipales para asumir la competencia.

Mediante Boletín de prensa, el CNC anuncia un programa de capacitación en gobernanza local en conjunto con el Instituto de la Democracia (IDD), el IAEN, SENPLADES y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS) a partir del 17 de junio de 2014 en la provincia de Manabí. Talleres que se realizarán en 24 provincias, 16 zonales para autoridades provinciales y municipales<sup>215</sup>.

Se explica la metodología a ser utilizada, los contenidos de los talleres<sup>216</sup> e inclusive se programó como fortalecimiento específico:

- Programas de formación: Especialización tránsito, transporte terrestre y seguridad vial (UCE-U, Liege Bélgica), tecnología en tránsito y seguridad vial (ESPE).
- 3 Talleres de TTTSV con equipos territoriales desconcentrados.

<sup>215</sup> Boletín de prensa DCS-CNC-004-2014 del Consejo Nacional de Competencias.

<sup>216</sup> 1. Liderazgo y Democracia: Tipos de Democracias, Control Social, Revocatoria del Mandato e Innovación Local. (CNE-IDD). 2. Proceso de descentralización y transferencia de las competencias: Riego, tránsito, transporte terrestre y seguridad vial. Gestión de la Cooperación Internacional. (CNC). 3. Planificación de programas y proyectos para el desarrollo Zonal. (SENPLADES) 4. Procesos legislativos y formulación de Normativa Local. (CNC) 5. Espacios virtuales para diálogos ciudadanos. Uso de las TIC para la Transparencia. (CNE-OP) 6. Modelo de Gobernanza, Estructura organizacional del Gobierno Parroquial Rural. (CONAGOPARE) 7. Sistema Nacional de Planificación Participativa. (SENPLADES) 8. Sistema Nacional de Competencias. (CNC) 9. Sistema de Participación Ciudadana, control social y rendición de cuentas. (CPCCS) 10. Políticas Públicas y Buen Vivir. (IAEN/Metodología presencial y virtual) 11. Planificación y Ordenamiento territorial. (IAEN/Metodología presencial y virtual).

- Cursos de capacitación. Curso de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial (UCE-U, Liege Bélgica).

Sin embargo, ni en las rendiciones de cuentas del CNC ni en la documentación publicada o solicitada constan datos concretos que proporcionen información acerca del estado de avance de los proyectos o de su efectiva realización y los resultados alcanzados, así como toda la documentación de soporte que se generan en este tipo de eventos, que son parte del fortalecimiento institucional y, como tal, de la transferencia de competencias.

El Informe de Rendición de Cuentas del CNC del 2014, ajustándose a las metas del *Plan del Buen Vivir* de 2014, elaborado por SENPLADES, busca alcanzar que al menos el 50% de los GAD cumplan un programa de fortalecimiento institucional, para lo cual: “El CNC ejecuta, en el periodo 2014-2017, el proyecto “Fortalecimiento institucional al proceso de descentralización”, con el objetivo de desarrollar capacidades institucionales en los GAD. El proyecto está integrado por cuatro componentes:

1. Desarrollar las capacidades específicas para el ejercicio de las competencias exclusivas del GAD.
2. Implementar capacidades generales para la gestión territorial de los GAD.
3. Coordinar en red procesos de fortalecimiento institucional a GAD.
4. Implementar procesos de monitoreo y evaluación del ejercicio de competencias exclusivas de los GAD” (Consejo Nacional de Competencias, 2015: 12).

El plan anual de inversión-ejecución 2014 con relación al presupuesto y las metas alcanzadas de los componentes no es satisfactorio. Para el primer componente del presupuesto asignado se ejecutó un porcentaje de ejecución de apenas el 30%, a pesar de que el número de participantes fue de 169. En asistencia técnica mejora significativamente el porcentaje de ejecución al 99%, pero disminuye drásticamente la asistencia a 30 GAD, sin señalar el número de participantes.

En el mismo informe del CNC 2014 se destaca la realización de un programa de capacitación para las nuevas autoridades de GAD en gobernanza local. Se realizan 54 talleres (de gobernanza local para autoridades electas de los GAD, para GAD

municipales y provinciales, para prefectos/as y viceprefectos/as, para GAD parroquiales rurales y un taller de inducción con autoridades electas municipales). Los resultados indican que el número de asistentes fue de 3932, de los cuales solo el 10.7% de ellos pertenecían a GAD municipales (422).

De igual forma, el CNC establece como temas de fortalecimiento general<sup>217</sup>: organización territorial, autonomías, descentralización, democracia, participación y gobernanza, políticas públicas, planificación, seguimiento y evaluación, recursos económicos y financieros de los GAD, tecnologías de la información y gestión de competencias mediante empresas públicas, mancomunidades y consorcios.

La capacitación específica inicia con 9 talleres sobre “Fortalecimiento de las capacidades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales del modelo C”, basándose en la Resolución n.º 006-CNC-2012 de transferencia, las directrices del ente rector y el proceso de conformación de mancomunidades. En la tabla 34 se recoge la participación de 93 GAD y 5 mancomunidades, con un total de 367 asistentes.

Tabla 16. Talleres de capacitación del CNC en el 2014

COMPETENCIA	EVENTO	TEMÁTICA	ASISTENCIA
TTTSV	Fortalecimiento de capacidades de los GAD modelo C	1. Análisis de la resolución n.º 006-CNC-2012 de transferencia de competencia 2. Directrices del ente rector para la asunción efectiva de la competencia 3. Proceso de conformación de mancomunidades	n.º de talleres: 9 n.º de GAD participantes: 5 municipales y 5 mancomunidades n.º asistentes: 367 funcionarios

Fuente: CNC, 2014

Ahora bien, en el informe CNC 2014, como parte del “Taller de Fortalecimiento institucional a cada GAD municipal para la asunción efectiva de la competencia descentralizada del TTTSV”, realizado en la provincia de Pichincha el 12 de agosto del

<sup>217</sup> Consejo Nacional de Competencias. Informe de rendición de cuentas 2014, p. 53.

2014, en el registro de participantes están contabilizados los capacitadores de la ANT y de la CNC como asistentes.

Tabla 17. Registro de asistentes del taller de fortalecimiento al GAD DMQ en julio de 2014

Taller para la asunción efectiva de la Competencias de Tránsito Transporte Terrestre y Seguridad Vial					
n. ° Talleres	Provincia	Ciudad	Fecha	n. ° Asistentes	n. ° GAD Municipal
1	Pichincha	Quito	10-jul-14	63	12
1	Pichincha	Quito	21-jul-14	50	7
1	Pichincha	Quito	23-jul-14	45	12
1	Pichincha	Quito	31-jul-14	30	10
1	Pichincha	Quito	12-ago-14	37	1
1	Pichincha	Quito	15-ago-14	35	15
1	Pichincha	Quito	25-ago-14	27	10
1	Pichincha	Quito	3-sept-14	39	23
1	Pichincha	Quito	9-oct-14	40	7
TOTAL: 9				366	97

Por último, en lo relativo a la asesoría, “(...) el CNC ejecutó 13 eventos de acompañamiento y asesoramiento legal para la conformación de mancomunidades y consorcios” (Consejo Nacional de Competencias, 2015: 60), en los que participaron 82 representantes de los GAD, de acuerdo al listado; sin embargo, el cómputo total de GAD municipales que asistieron es erróneo, pues varios municipios participaron en más de un evento, por lo que están siendo doble o triplemente contabilizados.

Al analizar la prospectiva, consta en el informe del CNC de 2011 a 2013 que en cuanto a monitoreo y evaluación no se implementan mecanismos pragmáticos hasta finales de 2015, a partir de lo cual se empieza a publicar en la página web institucional una pestaña dedicada a las dos operaciones. Otra muestra de que los retos que año tras año se proponen en las rendiciones de cuentas no llegan a materializarse es que el CNC trata sobre “(...) cinco planes de fortalecimiento institucional que se constituirán en la hoja de ruta a implementarse en todo el país a partir de enero de 2014 en cada una de las competencias priorizadas” (Consejo Nacional de Competencias, 2014: 81); por lo que, evidentemente, antes de ese año no se habían puesto en marcha.



Las razones por las cuales las proyecciones no se cumplen pueden deberse a una falta de planificación, una mala proyección, carencia de medios apropiados, pero en todo caso, no justifican su incumplimiento, y menos aún un retraso de más de dos años desde la transferencia de la competencia (tránsito), que no se compadece con la obligación legal del Consejo Nacional de Competencias de aprobar y publicar un cronograma para la transferencia progresiva de la competencia y los recursos a los GAD que requieran un proceso de fortalecimiento institucional, fijando los plazos para ello<sup>218</sup>.

En cuanto al fortalecimiento institucional, este se constriñe a tener “en agenda” procesos para: programas de formación, cursos de capacitación, fortalecimiento específico, talleres y asistencia técnica, que no pasa de ser una lista temática a la que no se añade ni siquiera un cronograma aproximado de ejecución.

Los retos que la rendición de cuentas del CNC de 2014 presentan para el año 2015 mantienen como objetivos principales el fortalecimiento institucional, el monitoreo y la evaluación a los GAD a través de talleres, cursos presenciales y virtuales y la provisión de asistencia técnica a todos los niveles de gobierno.

En el caso de la competencia de TTTSV, el CNC prevé poner en marcha el fortalecimiento para los tres modelos de gestión determinados por la Comisión de Costeo y regulados por la Resolución 006-CNC-2012. Los datos indicadores hasta el momento eran los siguientes:

- Modelo de gestión A: índice de necesidad alta, cumple con los requisitos mínimos (15 mil vehículos). Experiencia: 7 cantones.
- Modelo de gestión B: índice de necesidad media/baja, cumple con los requisitos mínimos (15 mil vehículos). Experiencia media. 10 cantones.
- Modelo de gestión C: índice de necesidad alta/media/baja. No cumple con los requisitos mínimos (15 mil vehículos). Experiencia media/baja. 204 cantones.
- Los resultados de los GAD del modelo A, con la incorporación de la facultad de control operativo para la matriculación, fue satisfactorio<sup>219</sup>. Frente a estos retos

---

<sup>218</sup> COOTAD, Art. 154, literal f.

<sup>219</sup> Cuenca asumió el 100% de la competencia con 227 agentes civiles. Quito con 1240 agentes. Manta, 96 agentes. Loja con 158 Agentes. Guayaquil, Ibarra y Ambato no han asumido toda la competencia.

del 2014, el CNC en la rendición de cuentas de 2015 recoge una serie de talleres para el fortalecimiento específico:

Tabla 18. *Capacitación y asistencia técnica por parte del CNC*

CAPACITACIÓN + ASISTENCIA TÉCNICA	
Taller para la socialización de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial realizado en Chone el 12-febrero-2015	Total de asistentes de los GAD Municipales
14	51

- Fortalecimiento de las capacidades de los GAD municipales del modelo A y B, en el que se analiza la transferencia y la conformación de mancomunidades. El número total de asistentes es de 51, representando a 14 GAD municipales.
- Tres talleres de acompañamiento y asesoría legal para la conformación de mancomunidades y consorcios en los que participaron representantes de ministerios y de 9 GAD.
- Taller sobre la actualización de conocimientos sobre la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, al que asisten 10 GAD municipales.

Como resultado de estos talleres se conformaron 3 mancomunidades en el 2015:

- Mancomunidad de movilidad Centro-Guayas;
- Mancomunidad para la gestión descentralizada de la competencia de TTTSV- Naranjito, Marcelino Maridueña y San Jacinto de Yaguachi;
- Mancomunidad para la gestión descentralizada de la competencia de TTTSV- Aguarico y Francisco de Orellana.

En las siguientes tablas se pueden apreciar las contradicciones existentes entre los cronogramas de capacitación acerca de la temática de estudio en los informes

presentados en diferentes años por la misma institución, esto es la Agencia Nacional de Tránsito:

Tabla 19. *Cronograma de la ANT de octubre de 2012*

ANT		
Cronograma 31 de octubre del 2012		
2012	noviembre	3
2013	febrero	25
	abril	19
	junio	23
	agosto	20
	octubre	21
2014	febrero	22
	abril	20
	junio	20
	agosto	16
	octubre	16
2015	febrero	15
	Total de municipalidades: 220	

Fuente: ANT

Tabla 20. *Cronograma de la ANT de mayo de 2013*

ANT		
Cronograma 8 de mayo de 2013		
2013	febrero	0
	abril	13
	junio	31
	agosto	26
	octubre	26
2014	febrero	22
	abril	22
	junio	22
	agosto	18
	octubre	17
2015	febrero	17
	Total municipalidades: 214	

ANT		
Cronograma 30 de mayo de 2013		
2013	abril	2
	junio	22
	agosto	29
	octubre	32
2014	febrero	24
	abril	22
	junio	21
	agosto	17
	octubre	17
2015	febrero	16
	Total municipalidades: 202	

Tabla 21. *Cronograma de la ANT, junio y junio de 2013*

ANT		
Cronograma 28 de junio de 2013		
2013	junio	0
	agosto	37
	octubre	43
2014	febrero	27
	abril	22
	junio	21
	agosto	17
	octubre	18
2015	febrero	17
<b>Total municipalidades:</b>		<b>201</b>

ANT		
Cronograma 4 de julio de 2013		
2013	agosto	36
	octubre	43
2014	febrero	28
	abril	22
	junio	21
	agosto	17
	octubre	19
2015	febrero	17
<b>Total de municipalidades:</b>		<b>202</b>

Con la asesoría recibida se integraron tres nuevas mancomunidades y se adhirieron tres GAD a la mancomunidad de la región del norte. En el informe de rendición de cuentas de CNC de 2015 no se constata la realización de algún tipo de capacitación para profesionales relacionados con la competencia de TTTSV, que ha sido una de las metas constantes en informes anteriores.

Finalmente, en este informe de 7 de septiembre de 2015, en cuanto al avance del proceso de transferencia se exponen los siguientes datos:

- 118 GAD certificados después de la emisión de la Resolución n. ° 0003-CNC-2015 fueron observados por la ANT. Como se puede constatar en los documentos fotográficos adjunto a esta investigación, no existe constancia material de que el incumplimiento de requisitos haya sido subsanado y que, por lo tanto, dichos cantones estén preparados para el ejercicio de la competencia.
- 19 GAD se encuentran en etapa de acompañamiento tecnológico previo a la certificación por la ANT

- 44 GAD no cumplieron con los requisitos mínimos establecidos por la ANT para certificar la competencia de matriculación y revisión vehicular. Frente a la consulta realizada por la ANT al CNC no se pudo comprobar la respuesta del órgano rector.

Como parte de los programas de capacitación para la ejecución de los GAD municipales sobre títulos de habilitantes, se emplea la modalidad intracantonal, con un total de siete horas, que sobra decir son claramente insuficientes. Para la capacitación sobre las facultades de matriculación y revisión técnica vehicular a los GAD municipales, dotándoles de herramientas para la ejecución de los procesos operativos, se realizó un evento teórico práctico de 39 horas, dividido en varios módulos<sup>220</sup>. La evaluación estaba a cargo de los capacitadores de la Dirección Provincial de Tránsito de Los Ríos, pero no existen documentos que lo respalden, ni la respectiva sistematización, lista de asistentes y de resultados de la examinación, si efectivamente se realizó.

Conforme la disposición general segunda de la Resolución n. ° 003-CNC-2015, por la cual la Agencia Nacional de Tránsito, en 45 días, debe certificar a 159 GAD que pasan al modelo de gestión B y a las mancomunidades para la implementación de la competencia y el ejercicio operativo de las facultades y atribuciones del respectivo modelo de gestión al que pertenezcan.

Con este antecedente, la Agencia Nacional de Tránsito estableció en mayo un cronograma:

---

<sup>220</sup> Proceso de matriculación vehicular con una duración de 18 horas. Revisión vehicular, 8 horas, divididas en: estructura operativa y tecnológica de la RTV y modelo de fiscalización de centros de RTV. Tecnológico, a cargo de la inducción al Sistema, con una duración de 3 horas. Casos especiales y actualizaciones, la casuística en matriculación y actualizaciones con un total de 8 horas. Financiero, control de recaudaciones; administración de especies valoradas y placas, en un total de 12 horas.

Tabla 22. *Cronograma de la ANT para certificar la capacidad de los GAD para asumir la matriculación y revisión vehicular en el 2015*

CRONOGRAMA TRANSFERENCIA MATRICULACIÓN Y RTV				ABRIL					MAYO				
	ACTIVIDAD	FECHA	RESPONSABLE	S1	S2	S3	S4	S5	S1	S2	S3	S4	S5
1	Publicación de Resolución N°003 CNC-2015 en registro oficial.	08 de abril	CNC										
2	Capacitación a personal ANT (Técnicos de 08 al 10 de abril; lts: del 10 al 11 de abril)	08 al 11 de Abril	ANT										
3	Comunicación a GADS Modelo B, indicando fecha de capacitación y requisitos mínimos para matriculación.	10 de abril	ANT										
4	Capacitación técnicas en los procesos de Matriculación y RTV a los GADS	20 al 24 de abril	ANT										
5	Capacitación Tecnológica Sistema AXIS 4.0	27 al 28 de abril	ANT										
5	Cumplimiento de requisitos mínimos por parte de los GADs (Infraestructura y Tecnología)	Hasta 03 de mayo	GADS										
6	Verificación requisitos mínimos solicitados	04 al 08 de mayo	ANT										
7	Acompañamiento a los GADs implementación Tecnológica.	11 al 18 de mayo	ANT										
8	Certificación de competencia	hasta 22 de mayo	ANT										

Este primer cronograma consta en el primer informe ejecutivo de transferencia de la competencia de matriculación y revisión técnica vehicular, de mayo del 2015. La capacitación técnica para matriculación y revisión técnica vehicular se planificó del 20 al 24 de abril; pero se extendió al 28 de abril de 2015, en cada una de las 24 Direcciones Provinciales de la ANT. Se aplicaron módulos teóricos, técnicos y prácticos, como se puede verificar en la sección *Noticias* de la página web de la Agencia Nacional de Tránsito<sup>221</sup>.

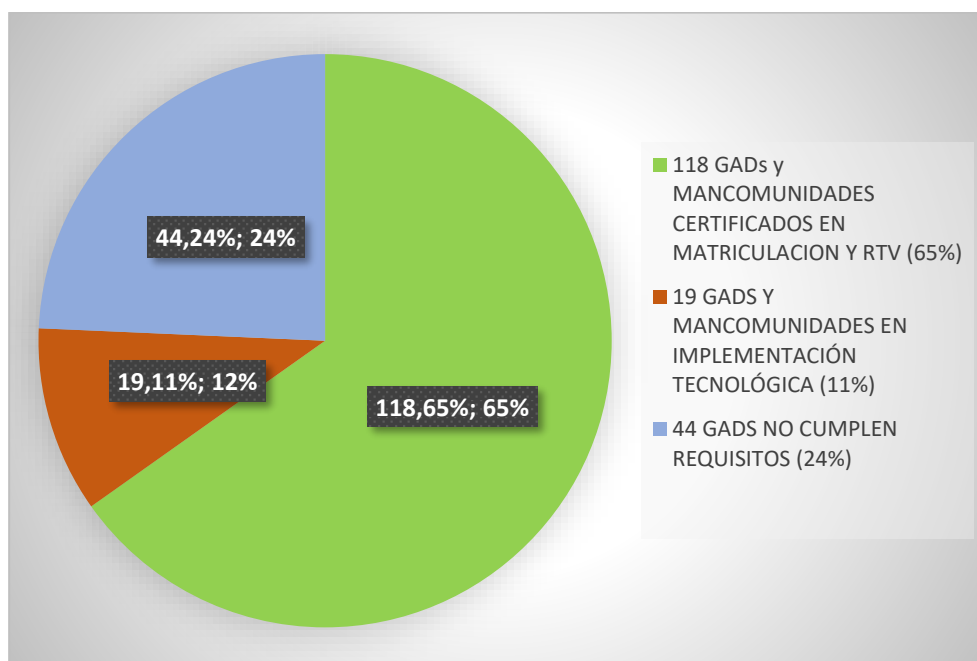
Otra actividad de la ANT que se cumplió en el plazo previsto fue el acompañamiento tecnológico a cada uno de los GAD que accedían al modelo B, para que asuman las facultades de matriculación y revisión técnica vehicular, que empezó el 11 de mayo de 2015. Dentro del mismo cronograma estaba prevista una capacitación para el personal técnico de la ANT, del 08 al 11 de abril, del que no se logró obtener los respectivos soportes.

<sup>221</sup> La noticia es de 20 de abril del 2015.

Conforme la planificación, para el 22 de mayo del 2015 la ANT certificó a 29 GAD municipales y a la mancomunidad del Norte, a fin de que asuman la revisión y matriculación vehicular. Aún después de equipar siete puntos de atención en diferentes cantones del país, a fin de cumplir con los plazos fijados por el CNC, la ANT remitió el 7 de septiembre de 2015 un informe ejecutivo con el listado de los GAD que no cumplieron con los requisitos, a fin de que el CNC determine medidas oportunamente.

El informe señala que 118 GAD y mancomunidades fueron certificadas, que 19 GAD cumplen con los requisitos mínimos de tecnología, infraestructura y personal, por tanto, se encuentran en etapa de acompañamiento tecnológico previo a la certificación de la ANT, y que 44 GAD no cuentan con los requisitos mínimos para ejercer la matriculación y revisión vehicular.

Gráfico 7. Resumen del proceso de descentralización de la competencia de Matriculación y Revisión Técnica Vehicular



Fuente: Agencia Nacional de Tránsito

En el último párrafo del mencionado informe la ANT claramente expone: “e) Finalmente, es necesario que exista un pronunciamiento por parte del Consejo Nacional de Competencias respecto a los GAD que no han cumplido con los requisitos establecidos por parte de la ANT en los plazos mencionados, a fin de que se tomen las

acciones a seguir de conformidad a la ley, tomando en cuenta que el objetivo primordial es garantizar la prestación del servicio de matriculación y RTV y no dejar desatendida la ciudadanía (Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, 20015: 18).

Con estos antecedentes, es imperativo analizar los móviles que provocan tomas de decisiones de políticas públicas no aplicables de acuerdo a los procesos, mecanismos, herramientas y requerimientos técnicos que garanticen la capacidad operativa institucional de los niveles de gobierno locales para asumir las competencias determinadas por el CNC. Un claro ejemplo son las intempestivas transferencias de competencias, no solamente la Resolución n. ° 003-CNC-2015 sobre el tránsito, si no en general, un traspaso masivo de todas las competencias pendientes, con un año de antelación al cronograma publicado en el registro oficial.

Uno de los aspectos a considerar es que del 2011 al 2013 72 alcaldes electos pertenecían o mantenían acuerdos con el partido político del gobierno central (Alianza País). Esta coyuntural sintonía favorecía la aplicación de políticas públicas, conforme al SNC diseñado por la Constitución de Montecristi de 2008 para transferir competencias, poder y “autonomía” a todos los niveles de gobierno locales. Con la poderosa combinación de la voluntad política y la liquidez económica, los pobladores verían en poco tiempo resultados tangibles de la gestión de sus autoridades, que les convertía en la mejor propaganda política del gobierno.

El antecedente son las bases o células sociales denominadas Comité de la Revolución Ciudadana (CRC), grupos creados en el 2010 y conformados por 15 o 20 personas que trabajan por sectores<sup>222</sup> con el propósito de promocionar una candidatura, en quien depositan su confianza de las promesas de la campaña electoral.

Las políticas públicas de 2010 al 2015 cambiaron drásticamente después de las elecciones de las autoridades subnacionales de febrero 2014, en las que Alianza País perdió en las ciudades más importantes, entre ellas Quito, Guayaquil y Cuenca. De las 10 ciudades grandes que manejaban solo se mantuvieron en 3. En consecuencia, si bien

---

<sup>222</sup> Los sectores incluían estamentos estatales, era una velada forma de hacer proselitismo político, sin que se lo pueda calificar así porque únicamente era un grupo de colegas de trabajo que invitaban a una agrupación como cualquier otra.



no pierden la hegemonía del poder se quebranta su representatividad y en algunos recintos electorales recurren a suscribir acuerdos políticos.

Toda vez que los GAD dejan de ser réplicas locales del gobierno central y, por el contrario, muchos pasan a la oposición, se da marcha atrás en el fortalecimiento de los niveles de gobierno locales y, más aún, en promover una equívoca autonomía a la que se le dio características y propiedades que les pertenecen a los Estados federales.

Esto no implica de modo alguno detener las transferencias, sino por el contrario, acelerar los procesos, inclusive sin seguir los procedimientos. El fin es trasladar todas las competencias que (muy bien pensadas) no tienen relevancia, pasan inadvertidas, pero conllevan desgaste de talento humano y de recursos y, sobre todo, aquellas que implican un coste político alto; por ejemplo, las que avocan gran cantidad y variedad de actores, lo que necesariamente provoca inconformidad y futuros electores insatisfechos. Por lo tanto, el objetivo es traspasar de forma inmediata la responsabilidad a otra autoridad de las competencias molestas, con la ventaja de que son las entidades del gobierno central, a la cabeza el CNC, quienes deciden qué competencias trasladan, qué facultades, en qué tiempo, con qué recursos, etcétera.

Como bien señala el director técnico de planificación de la AME:

El proceso de competencias es complejo, se ha hablado en el CNC para decirle lo que no está bien hecho. Y lo que dice la SENPLADES es cierto, hay diferencias muy grandes entre un municipio y otro. Con el cambio de la Constitución es diferente, porque dice todos los servicios tendrán que pasar al municipio y este hacerse cargo. En base a lo que establece la Constitución tengo competencias exclusivas y hay otras que nos dijeron ya no, y esas pasan al gobierno central y se quedaron a nivel central, aunque los municipios venían ejecutando ciertas tareas, pero ahora son del gobierno central, como el tema salud, educación, y hay que reorganizar a los municipios, ahí viene el tema del cambio (Pareja 2015).

La tercera disposición general de la Resolución n. ° 0003-CNC-2015 establece que el Ministerio de Finanzas transferirá los recursos provenientes de la recaudación de la tasa de matriculación y sus multas asociadas, de acuerdo a la información que remite la ANT el primer día de cada mes, conforme se certifiquen los GAD metropolitanos, municipales y mancomunidad, que hayan accedido a un nuevo modelo de gestión. La política económica, fiel cumplidora de las asignaciones presupuestarias tal y como están

previstas en la Constitución para los GAD, e incluso desde el gobierno central financiar obras locales, como la construcción del metro para la ciudad de Quito, pasó a convertirse en un deudor para los GAD.

Por tanto, a más de que las asignaciones presupuestarias dejaron de cumplir las características de automáticas, predecibles, suficientes, directas y oportunas, a todos los GAD municipales y metropolitanos, sin distinción de tamaño, densidad poblacional, parque vehicular, necesidades básicas insatisfechas, recursos, capacidades, planificación y circunstancias particulares y específicas, se les impuso la competencia de tránsito, transporte terrestre, seguridad vial, incluyendo las facultades de matriculación y revisión técnica vehicular en poblaciones que no llegan a superar los 3000 vehículos en todo el cantón.

Aquí entra en juego la manipulación del gobierno central con los GAD no pertenecientes al régimen, que por su cercanía con la población son instrumentalizados por las decisiones que adopta el CNC, que -como queda demostrado- es el brazo operativo del sistema, y cuyo decisor político es el primer mandatario a través de su representante en el pleno, el Secretario Nacional de SENPLADES. En este contexto, el sistema les coloca frente a dos opciones: unirse a una mancomunidad o consorcio o pedir la intervención del CNC, con lo cual recentraliza la competencia.

Lógicamente, el cambio del panorama político modifica el discurso, y desde ese momento, el presidente Rafael Correa expresa sus críticas a la pasividad de los GAD, que deben aumentar la recaudación de sus tributos para dejar de ser dependientes del gobierno central. A la par, ocurren hechos económicos (caída del precio del petróleo, el cambio de divisas) y sociales significativos que, por una parte, aceleran el proceso de descentralización de ciertas competencias, como la recentralización de otras. Indiscutiblemente, las primeras políticamente incómodas y las segundas que permitan llevar un mayor control al que ya se tiene a través del CNC, que incluso puede intervenir la gestión de los GAD.

Durante una de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo surgió la siguiente anécdota, que deja al descubierto la imposición de decisiones políticas que pasan por alto los procedimientos técnicos para la progresiva transferencia de competencias:

Hay una anécdota interesante, en el momento en que suceden estos temblores en Quito, en Catequilla se cae el medio cerro y el Presidente le dice al Alcalde que es su competencia, y él le dice: “No, porque no hemos descentralizado”. Y claro, monta en cólera y dice ¿a ver cómo es esto, ¿cómo que no han descentralizado la competencia? Y le da plazo al CNC para que descentralice todas las competencias que debían descentralizar y se descentralizaron hasta la semana pasada, es decir, desde el mes de noviembre, a la fecha se descentralizaron 7 competencias (Vásquez 2015).

#### 4.3.2 Evaluación de la competencia de tránsito

En el subcapítulo anterior se trató la implementación de la competencia de tránsito y la incorporación progresiva de sus facultades en relación con la programación, las políticas y planes de fortalecimiento institucional, previstas en el Art. 151 del COOTAD<sup>223</sup>.

El ciclo de las políticas públicas se caracteriza por cuatro fases: 1) identificación del problema u oportunidad; 2) formulación de la política (que incluye lo presupuestario); 3) implementación o ejecución y 4) evaluación, que, a su vez, facilita la redefinición de las políticas públicas en base a los resultados obtenidos. La adecuada utilización de la evaluación es una herramienta que incrementa la eficacia y la eficiencia de la Administración pública, y lejos de ser la última etapa se debe integrar de forma transversal desde que una política se concibe y diseña.

Una vez determinada la situación del GAD en todos los ámbitos: infraestructura, recursos, gestión, regulación interna, ordenanzas, planificación, control, experiencias generales y específicas, entre otras, e identificadas a *grosso modo* las necesidades básicas insatisfechas y emergentes de cada población, durante la transferencia y ejercicio de la competencia deben actuar de forma coordinada y articulada las entidades a cargo del acompañamiento y fortalecimiento institucional y del seguimiento, monitoreo y evaluación, como ejes transversales el proceso.

Hay que tomar en cuenta la carestía de talento humano capacitado como evaluadores, en parte en por su continua rotación, entre otras dificultades, como falta de recursos y sistemas tecnológicos para estandarizar metodologías e instrumentos para el

---

<sup>223</sup> COOTAD, Art. 151: Con el objetivo de generar condiciones necesarias para que los gobiernos autónomos descentralizados ejerzan sus Competencias con eficiencia, eficacia, participación, articulación intergubernamental y transparencia; se desarrollará de manera paralela y permanente un proceso de fortalecimiento institucional, a través de planes de fortalecimiento, asistencia técnica, capacitación y formación, en áreas como planificación, finanzas públicas, gestión de servicios públicos, tecnología, entre otras.

seguimiento, monitoreo y la evaluación. Incluso en los ministerios se constata una débil política de evaluación, que está centralizada y en las que no se generan y promueven mecanismos de participación ciudadana.

La Constitución de la República en el Art. 85 manda:

La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. Las políticas públicas de la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.
2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.

El COOTAD establece en el Art. 119 las funciones y obligaciones del CNC, entre las cuales consta en el literal j) “Monitorear y evaluar de manera sistemática, oportuna y permanente la gestión adecuada de las competencias transferidas”; y el literal p) añade: “Realizar evaluaciones anuales de los resultados alcanzados en la descentralización de las competencias a cada uno de los niveles de gobierno, así como balances globales del proceso, que serán socializados entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía” (Asamblea Nacional 2010).

Dada la importancia del seguimiento, monitoreo y evaluación, que debe ser coordinada y articulada de manera interinstitucional, SENPLADES crea el Subsistema de Seguimiento y Evaluación, que “Define un proceso objetivo, participativo, articulado y sistemático para medir la implementación o ejecución de políticas, programas y proyectos realizados por las instituciones del sector público” (Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación, 2012: 15); y “Las evaluaciones de impacto permiten determinar con precisión si las intervenciones públicas tienen efecto en las condiciones de vida de la población” (Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación, 2012: 16).

Esta Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación llevó a cabo una meta evaluación a evaluaciones de varias instituciones, y concluye que las más utilizadas son las experimentales de impacto que, siendo costosas, se eligen por la rapidez de sus

resultados pero no responden a una planificación, por lo que son datos aislados y desarticulados. En consecuencia, se recomienda realizar evaluaciones de procesos de resultados o cualitativas, más eficaces para aplicar medidas correctivas.

Con ese antecedente, SENPLADES publicó una serie de documentos con el objetivo de que sirvan como directrices para los GAD. Entre ellos están: “Lineamientos para la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento: Estrategias para el Fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa” y una guía metodológica, que incluye: “Lineamientos del Subsistema de Seguimiento y Evaluación” (2012).

En la guía metodológica, que se analizará en los siguientes párrafos, señala que: “La planificación no puede limitarse a la simple enunciación: tiene que cumplirse y, para ello, son indispensables el seguimiento y la evaluación de las acciones públicas...” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2012: 13). A partir de esta declaración, SENPLADES define un subsistema de seguimiento y evaluación, cuyo objetivo es: “... proveer insumos para retroalimentar las acciones de gobierno en aras del cumplimiento del *Plan Nacional de Desarrollo*” (Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación, 2012: 14).

Para la evaluación y el monitoreo a cargo del CNC, de acuerdo a lo determinado por SENPLADES:

- Los ejecutores son quienes deben informar sus avances. En la medida en que las instituciones cuenten con información automatizada, proveerán información directamente al sistema nacional de información, que está en proceso de construcción<sup>224</sup>.
- Sin importar el medio que se utilice para decir de la información, debe haber un tercero responsable de validar y monitorear lo que se reporta. En este sentido, se puede, inclusive, pensar en auditorías de información. Por ejemplo, los Ministerios deben contar con sistemas de monitoreo de sus programas y entidades adscritas (2012: 14).

Con estas directrices, el CNC crea la Dirección de Monitoreo y Evaluación para los GAD, que entre otros objetivos tiene el de garantizar la calidad y eficiencia en la

---

<sup>224</sup> El Sistema Nacional de Información (SNI) es coordinado por la SENPLADES y constituye el conjunto organizado de elementos que permiten la interacción de actores con el objeto de acceder, recoger, almacenar y transformar datos en información relevante para la planificación del desarrollo y las finanzas públicas, y que ya está en funcionamiento. Ver en <http://sni.gob.ec/>

prestación de bienes y servicios públicos, e identificar carencias en la capacidad operativa, institucional, de infraestructura, de recursos materiales, económicos o de talento humano capacitado; así como también las deficiencias de las instituciones públicas vinculadas.

La misión de la DME es dirigir el monitoreo y la evaluación de la eficacia, eficiencia y calidad de la gestión de las competencias y servicios prestados por parte de los gobiernos autónomos descentralizados para velar por los derechos de la ciudadanía en el territorio (Consejo Nacional de Competencias s.f.).

El Art. 54 de la Norma Suprema ordena que:

Las personas o entidades que presten servicios públicos o que produzcan o comercialicen bienes de consumo, serán responsables civil y penalmente por la deficiente prestación del servicio, por la calidad defectuosa del producto, o cuando sus condiciones no estén de acuerdo con la publicidad efectuada o con la descrita en que se incorpore.

Las personas serán responsables por la mala práctica en este inicio de su profesión, arte u oficio en especial aquella que ponga en riesgo la integridad o la vida de las personas.

Este último inciso se aplica de manera particular a la competencia de tránsito, de la que dependen la integridad de los transeúntes, los conductores y sus acompañantes, además de las graves consecuencias que provocan los accidentes de tránsito, así como también la deficiente prestación del mismo.

Con este preámbulo, es fundamental que los centros de revisión técnica vehicular cuenten con todos los mecanismos técnicos y tecnológicos de primera; así como de personal capacitado y responsable. De la calificación de un vehículo como apto para circular no solo dependen vidas humanas, sino que también se garantiza no afectar al medioambiente por la contaminación, que se respeten los estándares establecidos para cada tipo de transporte en cuanto al mantenimiento de las unidades en buen estado, que se respete la capacidad del automotor y, por supuesto, el respeto a las leyes de tránsito, al uso de las paradas y todas las precauciones que sean del caso, como la eficiente construcción y mantenimiento de las vías, etcétera.

En lo señalado radica la razón de ser del monitoreo y la evaluación, incluso después de la transferencia, porque el sentido de la misma no es un intercambio de autoridades, su fin es mejorar la prestación de los servicios públicos en favor de la ciudadanía, la que tiene el derecho y el deber de exigir un trato digno y el justo precio en función del

servicio que recibe. Bajo este mismo ámbito, el papel de las autoridades es fundamental, pues son las responsables de cumplir y hacer cumplir el ordenamiento jurídico.

La misión de las autoridades, tanto del gobierno central como de los GAD metropolitanos, municipales y mancomunidades, no termina con la asunción de todas las facultades de la competencia, por el contrario, el acompañamiento, la asesoría, asistencia técnica y tecnológica será una constante de los organismos vinculados, cada uno desde el ámbito de sus atribuciones.

En la página web del CNC, la pestaña de la Dirección de Monitoreo y Evaluación a los GAD se divide en: metodología, monitoreo y evaluación.

En la sección de metodología se pueden descargar los siguientes documentos: “Asignación de modelos de gestión de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial para los GAD municipales y mancomunidades”<sup>225</sup> y “Una mirada a la capacidad institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, que es realmente una ponencia preparada por July Báez, funcionaria del CNC, para un congreso, como se verá más adelante<sup>226</sup>.

En cuanto a la de monitoreo, su objetivo es: “... verificar el cumplimiento de las acciones establecidas en la resolución de transferencia y regulación de una competencia, para que esta logre ser asumida por los GAD y puedan ejercerla adecuadamente”<sup>227</sup>.

Dentro de este apartado de la página web acerca de las transferencias realizadas, la correspondiente al tránsito señala: “De manera permanente el CNC, a través de la Dirección de Monitoreo y Evaluación a los GAD, realiza el monitoreo a la implementación y ejercicio de la competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial (TTTSV). A continuación se presenta la evolución de la transferencia de recursos a los GAD municipales y mancomunidades por concepto de la recaudación de la tasa de matriculación y sus multas asociadas” (Consejo Nacional de Competencias s.f.).

---

<sup>225</sup> Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD. Consejo Nacional de Competencias. (2015). Asignación de modelos de gestión de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial para los GAD municipales y mancomunidades.

<sup>226</sup> July Báez Villagómez, especialista de monitoreo y evaluación a GAD.

<sup>227</sup> *Ibídem*.

Gráfico 8. Asignación de recursos

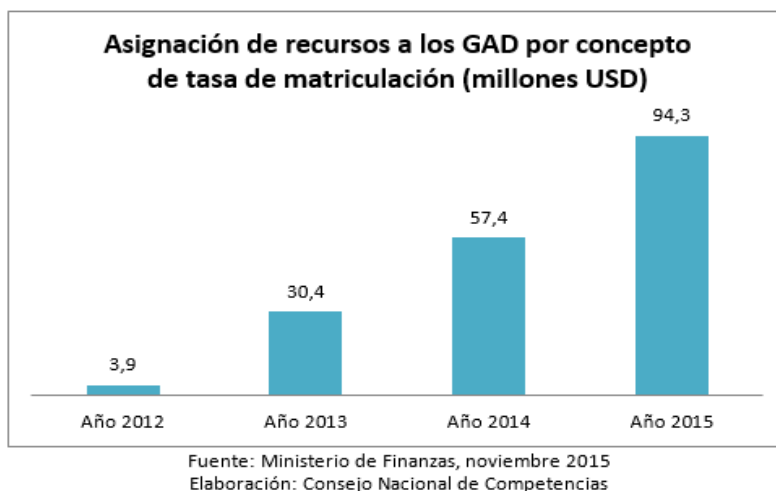
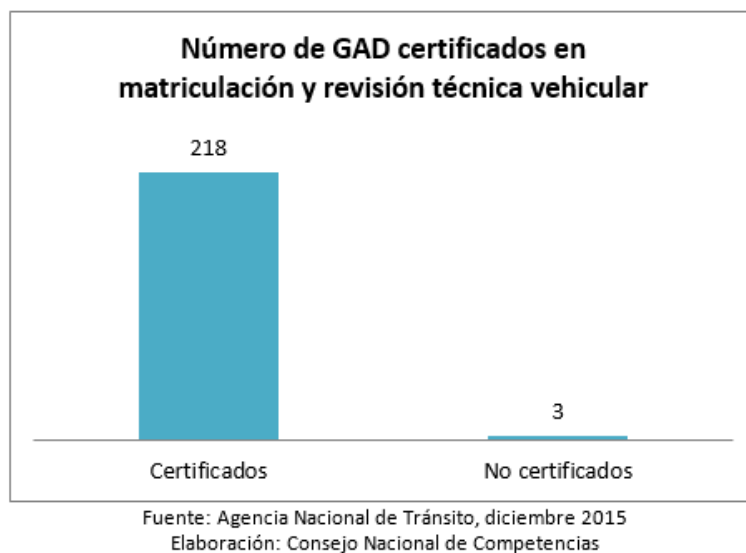


Gráfico 9. GAD certificados en matriculación y revisión técnica vehicular a diciembre del 2015

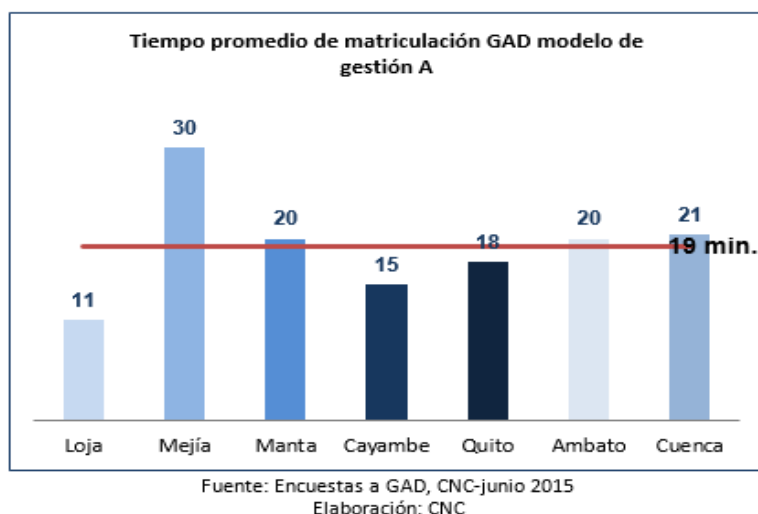


En el tercer componente sobre evaluación en relación con el tránsito consta una pestaña de planificar, regular y controlar el tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, en la que se explican los resultados obtenidos con la transferencia de la competencia de tránsito a través de encuestas realizadas por el CNC a los GAD, y verificando con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

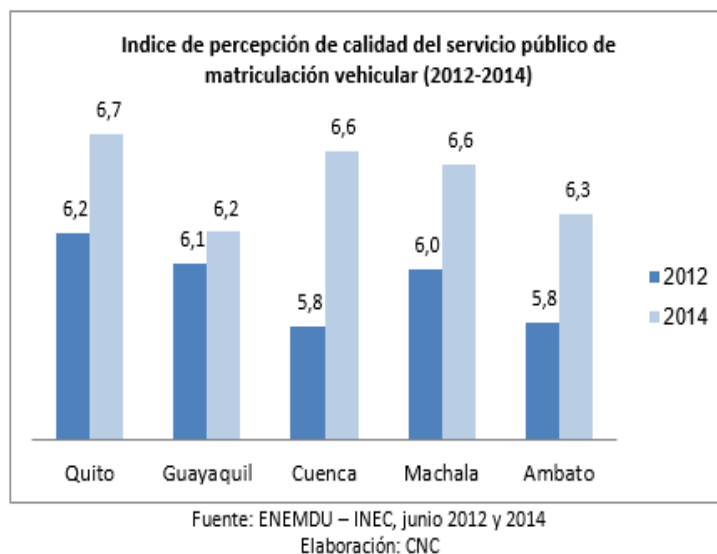
La evaluación de resultados al ejercicio de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, efectuada en junio de 2015, se aplicó a GAD municipales del modelo de gestión A y B, que ya ejercían la competencia por al menos un año a partir de la transferencia. Los resultados muestran avances en la gestión exclusiva de la competencia (Consejo Nacional de Competencias s.f.).



Gráfico 10. Evaluación de los resultados



La información del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) confirma cómo en cinco ciudades del país la percepción de la calidad del servicio de matriculación vehicular por parte de la ciudadanía se ha incrementado en el año 2014 con relación al año 2012.

Gráfico 11. *Índice de percepción de calidad del servicio público de matriculación vehicular*

En el documento adjunto al enlace de metodología, “Una mirada a la capacidad institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”, se plantean varios tipos de metodologías que sirven para determinar la capacidad institucional de los GAD y su gestión pública. A raíz de lo expuesto, el CNC define varios procesos de monitoreo para la mejora en la organización institucional (capacitación del talento humano, etc.) e interinstitucional de los GAD.

Para esta medición de la capacidad de gestión pública se determinan cuatro fases. 1) Realizar un estudio inicial “(...) que permite evidenciar el estado de la organización” (Consejo Nacional de Competencias, 2014: 5); 2) Elaborar la planificación estratégica a partir de los estudios previos y de la recopilación de la información del gobierno local; 3) La medición; y 4) La “(...) operacionalización del sistema con una visión hacia la cualificación de los procesos municipales claves, en busca de mejorarlos y de reordenar los valores culturales de la organización” (Consejo Nacional de Competencias, 2014: 5).

Otro método que propone el CNC es la evaluación por medio de los resultados de la gestión estratégica de los GAD, es decir, examinar la solidez de las decisiones tomadas, para mejorar el desempeño de sus funciones y formular presupuestos más reales. Esto, por su parte, conlleva promover la transparencia de la información, la rendición de cuentas y la participación activa de la ciudadanía.

Del mismo modo, el CNC plantea un tercer análisis basado en la evaluación de la capacidad institucional de los GAD con la recuperación de información de los censos municipales. De esta manera se detectan los puntos fuertes y débiles en el ámbito administrativo para llegar a una valoración general. Este método permite evaluar qué elementos hay que fortalecer y qué facultades puede recibir cada gobierno subnacional, según su capacidad<sup>228</sup>.

Un elemento que va de la mano con la medición es el fortalecimiento a los GAD para localizar los puntos débiles a fin de reforzarlos y que así estén en condiciones de asumir la competencia y ejecutarla correcta y eficazmente.

Citando al documento publicado en el sitio web del CNC:

El producto de la metodología es la identificación del déficit de capacidad institucional, la clasificación del déficit y la formulación de componentes de desarrollo institucional. En esa línea, la metodología definió los siguientes componentes: 1) Marco normativo, que evalúa el grado en que el entorno (leyes, vacíos jurídicos y factores culturales) afecta al logro de los objetivos; 2) Relaciones interinstitucionales, que determina el grado de necesidad de Competencias y acuerdos tanto horizontal como verticalmente; 3) Organización interna, que enfoca el grado en el que la (des) organización afecta el logro de objetivos, entorno a la existencia de unidades técnicas y de apoyo, así como la distribución funcional; 4) Capacidad financiera fiscal, medida por el grado en que la falta de recursos afecta el logro de objetivos; y, 5) Recursos humanos y capacidad, que determina el grado en que la falta de recursos o idoneidad afecta el logro de objetivos (Consejo Nacional de Competencias, 2014: 8).

Con estos antecedentes, los componentes metodológicos establecidos son:

1) Planificación estratégica, cuyas dimensiones son: institucionalidad, plan de gobierno (verificable), programas, bienes y servicios identificados, planes financiados y planificación participativa; 2) Presupuesto, que se mide a través de la clasificación del presupuesto, relación programas/presupuesto, relación presupuesto/metás, proyecciones presupuestarias, responsabilidad fiscal, eficiencia gasto, auditoría; 3) Gestión financiera, dirigiendo su atención a la medición de la autosuficiencia, riesgo (obligaciones), porcentaje de ejecución, normas, existencia de Estados financieros y de sistemas de gestión financiera y de adquisiciones; 4) Seguimiento y evaluación a sistemas de información, gestión, herramientas de gestión, programas de evaluación, normas y transparencia; y, 5) Gestión de programas y proyectos que analiza la evaluación *ex-ante*, impacto, intervención sectorial, marco participativo, alineación al Plan Nacional de

<sup>228</sup> Mas, como se analizó en su momento, el mismo CNC, con resoluciones como la n.º 0003-CNC-2015 que eliminó el modelo de gestión C de la competencia de tránsito, viola sus propias regulaciones y obliga a todos los GAD a asumir la competencia, sin tener en cuenta su capacidad, heterogeneidad, procedimientos técnicos y normativos.

Desarrollo, matriz de bienes y servicios y mejora constante (Consejo Nacional de Competencias, 2014: 9).

Los objetivos que se plantearon fueron limitar la discrecionalidad en la transferencia de las competencias, direccionando el fortalecimiento institucional a las necesidades de los GAD en función de la evaluación de los resultados de la aplicación de la competencia. Además de ser un insumo “... para la construcción de modelos de gestión, insumo necesario para la transferencia de competencias desde el gobierno central a los gobiernos locales” (Consejo Nacional de Competencias, 2014: 10).

Tabla 23. Componentes de medición de capacidad institucional y su dimensión

Componente	Dimensión
<b>Planificación, rectoría y evaluación territorial</b>	Este componente mide el cumplimiento de los GAD en la planificación de su gestión para mejorar el buen vivir de la población, reducción de las condiciones de vida de la población, reducir las brechas sociales y territoriales, y que guarden correspondencia con los objetivos del <i>Plan Nacional de Desarrollo</i> , trazado por el gobierno central.
<b>Gestión Financiera</b>	Evidencia la eficacia del GAD en el uso de los recursos económicos, recaudación, gestión tributaria, utilización del presupuesto, inversión en obra pública, y capacidad para cubrir gastos corrientes con ingresos propios de su gestión financiera.
<b>Gestión Administrativa</b>	Es el grado de eficacia y eficiencia en el desarrollo organizacional, en la contratación pública, el control interno, formación y capacitación para los servidores, uso de herramientas y sistemas informáticos.
<b>Regulación y Control</b>	Es la capacidad de los GAD para expedir normativa conforme a las necesidades de territorio, así como la existencia de procesos para sistematizar las regulaciones emitidas, ejercer el control de su cumplimiento y la difusión a la ciudadanía.
<b>Gobernanza</b>	Analiza la implementación de mecanismos de participación y relaciones políticas entre Estado y la sociedad en los procesos de diseñar, elaborar, ejecutar y evaluar políticas de interés público.

Para examinar el sistema de evaluación del CNC, como se hizo con el fortalecimiento institucional para los GAD, se examinan los informes de rendición de cuentas del CNC,

documentos institucionales que recogen los objetivos, planes, plazos, actividades desarrolladas, metas alcanzadas y retos para el siguiente año.

En la compilación de rendiciones de cuentas del CNC de 2011 a 2013, en el séptimo título, denominado “Prospectiva”, específicamente el punto 7.1, que trata sobre monitoreo y evaluación, se limita a mencionar la obligación impuesta por el COOTAD y, escuetamente, añade:

Evalúa las condiciones y potencialidades organizacionales de los GAD para ejercer de manera efectiva sus competencias, de tal modo que se produzcan insumos de información para el modelo de gestión, a fin de realizar la transferencia de una competencia, así como para encaminar de manera diferenciada los procesos de fortalecimiento institucional. Con el objetivo de evaluar la capacidad institucional se construyó una metodología que permitiera tener una visión general de la gestión de los GAD en los siguientes ámbitos: planificación, rectoría, y evaluación territorial; gestión administrativa; gestión financiera; regulación y control y gobernanza (Consejo Nacional de Competencias, 2014: 100).

Es todo lo que el CNC señala en la compilación de informes de la rendición de cuentas de tres años consecutivos. En todo el documento, incluyendo los anexos, no se especifica cómo se han aplicado las metodologías para el seguimiento, medición, monitoreo y evaluación de las competencias, cuáles han sido los resultados obtenidos, etcétera. Esta omisión es significativa, pues constituye una de las obligaciones del CNC dispuesta por el COOTAD, como se reitera en el mismo documento.

Y con referencia a la metodología empleada, esta no es la más apropiada, porque reduce el concepto de capacidad institucional a la gestión administrativa, financiera o de recurso humano de una entidad. En el fondo, lo que hay saber es con qué mecanismos y herramientas cuenta el organismo en relación con la problemática que debe solventar. Esta amplitud conlleva análisis más profundos sobre contextos y entornos sociales y culturales que inciden en la competencia, que en algunos casos no son cuantificables, y que su medición sea en mayor parte cualitativa. Este estudio se torna más complejo, en razón de las responsabilidades de la institución, como es el desarrollo social sustentable y la garantía del buen vivir para todos los ciudadanos y para GAD en la prestación de servicios públicos.

En el informe de rendición de cuentas de 2014 del CNC, acerca de su función de monitoreo (Consejo Nacional de Competencias, 2015: 62) menciona la necesidad de

conocer el estado actual de las mancomunidades e identificar sus necesidades para diseñar procesos de fortalecimiento institucional; y en la última sección, denominada “Retos”, en la parte correspondiente a monitoreo y evaluación a los GAD, con vaguedad, de forma general e incluso con cierta ambigüedad, se dice que:

Durante el 2015, y en virtud de lo dispuesto en el Art. 119 del COOTAD que establece que el CNC debe “Monitorear y evaluar de manera sistemática, oportuna y permanente la que una adecuada de las competencias transferidas”; se desarrollarán una serie de acciones que permitirá evidenciar el avance de la gestión competencial de los GAD de los tres niveles de gobierno. Las competencias que serán objeto de este análisis son: tránsito, transporte y seguridad vial; riego y drenaje; y la gestión de la cooperación internacional no reembolsable (Consejo Nacional de Competencias, 2015: 84).

Sobra decir que no son metas concretas y específicas, “(...) que desarrollar una serie de acciones...”, es una frase vaciada de contenido y que la obligación de monitorear y evaluar permanentemente las competencias está vigente desde el 19 de octubre de 2010, fecha en la que se publica en el Registro Oficial Suplemento 303 el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.

No todas las rendiciones de cuentas del CNC se ajustan a los lineamientos y directrices de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, la cual establece que el objetivo principal del seguimiento y monitoreo es: “(...) la generación de resultados tangibles que se expresen en recomendaciones para obtener mejoras en la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadana” (Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación, 2012: 16).

Esta es otra materia pendiente del CNC y de todas las entidades estatales, la de retroalimentar los procesos y procedimientos con los insumos que provienen de los resultados de las evaluaciones. “Las evaluaciones de impacto que se han realizado no son numerosas, pero aún menos, por no decir inexistentes, son las políticas que se han generado con base en las conclusiones de las diferentes evaluaciones. La falta de visibilidad de estas evaluaciones puede ser una de las razones por las cuales los hacedores de política no toman estos estudios como insumos para sus propuestas” (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2008: 11).

En definitiva, el modelo de descentralización que se está implementando como forma de organización de la Administración pública requiere, indiscutiblemente, el cabal

cumplimiento del ordenamiento jurídico, así como también de los procedimientos técnicos científicamente elaborados, el diseño de modelos de gestión y la aplicación de políticas públicas en función de las necesidades reales de los GAD, para lo cual deben contar con todos los recursos económicos, materiales, de capacitación y fortalecimiento institucional en un contexto local.

A más de la coordinación y articulación interinstitucional, antes de la emisión de la normativa, para su correcta elaboración y aplicación, las decisiones sobre política pública deben haber sido socializadas y materializado la participación proactiva ciudadana; es decir, no solo planificar cursos y talleres focalizados, también sistematizarlos y presentar dichos resultados.

El monitoreo y la evaluación son ejes transversales que sirven para detectar carestías, falencias o dificultades, pero su finalidad es que se puedan tomar las medidas preventivas y correctivas de manera inmediata para prestar servicios públicos dignos de los mandantes de la nación.

La consecución seria y coherente del ciclo de la política pública para la descentralización gubernamental, cuyo fin es la cercanía de la Administración para la mejora de los servicios y capacidad de respuesta ante las diversas problemáticas, no puede detenerse como se afirma en un documento del propio SENPLADES, en que: “(...) las recomendaciones de políticas fruto de las evaluaciones no se consideren, pues de ello demuestra que los procesos de evaluación pueden llegar a ser meramente formales” (Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación, 2012).

The first conclusion (...) that decentralization does not always transfer power to governors and mayors. Decentralization policies such as administrative decentralization (...) made governors more dependent on the national government. Second, the degree of change in intergovernmental balance of power is largely dependent on the type of interests that prevail in the early rounds of reform and on the sequence of decentralization reforms that follows.

(...) if national interests prevail at the beginning of the process, administrative decentralization is likely to occur first. If through administrative decentralization the center is able to offload responsibilities without necessarily transferring the resources to meet those responsibilities, the central government strengthens its dominance over subnational governments for the next rounds of reforms. Under fiscal strain, subnational governments are more likely to agree to the terms set by the central level when fiscal decentralization follows administrative decentralization. In this situation, the national executive also prevails in setting the terms for the final round of political reforms. The

outcome, therefore, is likely to be a low degree of change in the autonomy of subnational officials, despite the implementation of the reforms.

(...) Fourth, it provides evidence of how policies can shape institutions and politics in general. Finally, it calls to reconsider the consequences of decentralization in light of its effects on intergovernmental balance of power<sup>229</sup>.

La investigación de Tulia G. Falletti coincide, en términos generales con esta disertación, puesto que la descentralización no necesariamente transfiere el poder desde la función ejecutiva, del gobierno central, en definitiva, a los niveles de gobierno locales. La transferencia de competencias en muchas ocasiones no se trata de grandes transformaciones. Las atribuciones que se traspasan o son insignificantes, o en la mayoría de los casos, específicamente el objeto de este estudio, la competencia de tránsito, excede la capacidad operativa institucional de más del 80 por ciento de los GAD. De esta forma, el gobierno central, con un aparente cumplimiento de sus obligaciones en la implementación de la descentralización, lo que hace es transferir la responsabilidad sobre la prestación de servicios públicos a los gobiernos subnacionales, los que nos proveen de los recursos económicos, materiales, de infraestructura, técnicos y de tecnología, así como tampoco la asesoría, asistencia técnica, capacitación del talento humano y el fortalecimiento institucional que les corresponde tácitamente en disposiciones constitucionales y legales.

En conclusión, el gobierno central instrumentaliza a los gobiernos locales y los manipula en función de las coyunturas políticas, no solo como palestra de una permanente campaña electoral presidencial, sino que también crea una dependencia en

---

<sup>229</sup> La primera conclusión "(...) que la descentralización no siempre transfiere facultades a gobernantes e alcaldes. Las políticas de descentralización tales como la descentralización administrativa (...) crea gobernantes más dependientes del gobierno nacional. En segundo lugar, el grado de cambio en el equilibrio intergubernamental de poder es en sumo dependiente del tipo de intereses que prevalezcan en las primeras fases de reforma y de la cadena de reformas de descentralización que las siga.

(...) si los intereses nacionales prevalecen al comienzo del proceso, la descentralización administrativa es posible que tenga lugar con anterioridad. Si a través de la descentralización administrativa el centro es capaz de delegar responsabilidades sin necesariamente transferir los recursos para afrontar tales responsabilidades, el gobierno central refuerza su dominio sobre los gobiernos sub-nacionales en las siguientes fases de reformas. Bajo las tensiones fiscales, es más probable que los gobiernos sub-nacionales accedan a los términos establecidos por el nivel central cuando la descentralización fiscal sigue a la descentralización administrativa. En esta situación, la ejecutiva nacional también prevalece a la hora de establecer los términos para la fase final de las reformas políticas. El resultado, por tanto, es bastante predecible que sea el de un bajo grado de cambio en la autonomía de los funcionarios sub-nacionales, a pesar de la aplicación de las reformas.

Como cuarta conclusión, ello prueba el hecho de cómo las políticas pueden moldear las instituciones y a los políticos en general. Finalmente, nos llama a reconsiderar las consecuencias de la descentralización a la luz de sus efectos en el equilibrio intergubernamental de poder.



todos los ámbitos en los que la Constitución les otorga autonomía, sobre todo en la transferencia de asignaciones presupuestarias. Este manejo obliga a los gobiernos subnacionales con menor capacidad, y más aún si no pertenecen al partido de gobierno, a mancomunarse o a formar consorcios con aquellos que sí son parte de la misma tienda política, so pena de ser interferidos por el órgano técnico y rector del Sistema Nacional de Competencias, el CNC.

## Conclusiones

Si bien del trabajo investigativo se han obtenido resultados que permiten responder a las preguntas de la investigación y, primordialmente, a la hipótesis, la investigación no termina. Esto es un buen síntoma, pues implica que se han tratado los temas con la debida profundidad, de forma tal que pueden incentivar al lector a ahondar por los surcos que se abren paso con el estudio de los fenómenos sociales y comportamientos políticos relacionados con las formas de Estado, de gobierno, con la descentralización y materias conexas como los sistemas competenciales, el régimen de desarrollo, el ordenamiento territorial, la gobernanza local, entre otros.

Toda investigación surge de un cuestionamiento que proviene de un sinnúmero de fuentes, como son teorías abstractas, comportamientos sociales, culturales, de la experiencia de situaciones concretas, de estudios previos sobre la temática sobre los que se quiere indagar, de problemáticas sociales, políticas, económicas dentro de un contexto histórico, cómo solventarlas en la actualidad, acerca de fenómenos totalmente nuevos, etcétera.

La presente tesis doctoral se origina precisamente sobre esta última mención, un fenómeno social complejo que se encuentra en desarrollo, por lo tanto, la novedad radican en cómo está planteado desde una visión académica en cuanto al contenido, cuyos componentes demandan ser tratados de modo integral y holístico.

Este bullir de preguntas se va incrementando a la par que se adquieren conocimientos y se elaboran los respectivos discernimientos, que conducen a enfocar el tema y familiarizarse con los puntos de vista de autores que coinciden, discrepan, pero que siempre aportan con desconocidos o ignorados elementos que sirven para idear nuevos planteamientos. Si a esto se suma la vivencia con la cotidiana realidad, la percepción de la problemática, sería imposible llegar a conclusión alguna y todo quedaría reducido a un *collage* caótico de datos. Es, por tanto, imprescindible, como se señaló en la parte introductoria, establecer un marco que con una estructura lógica delimite los aspectos y el ámbito de estudio de una manera flexible, puesto que a lo largo del camino se van presentando nuevos matices que perfilan de mejor manera el objeto de estudio.

Tratándose de un estudio sobre descentralización desde una perspectiva poco analizada previamente, se lleva a cabo de un modo rigurosamente académico que busca abordar los diversos puntos de vista entre los que están los argumentos del movimiento político que no solo creó el Sistema Nacional de Competencias, sino la propia Constitución de 2008, que lamentablemente en pocos años ha sido varias veces modificada por las cambiantes decisiones políticas coyunturales. Este trabajo abandona ese círculo indefinido de creación y reforma, para los que se emplean los mismos fundamentados, que si bien algunas veces se elaboran estudios técnicos cualificados en las publicaciones de las entidades de la función ejecutiva son relegados por el discurso político, que al ser tan general y abstracto bien puede emplearse para un modelo u otro completamente distinto, siempre y cuando se mantenga la línea de fondo de responsabilizar a la denominada “larga noche neoliberal” del estancamiento y retroceso del bienestar social, que viene a ser restituido por el socialismo del siglo XXI.

Ahora bien, una vez estudiada la temática en función al esquema diseñado, corresponde establecer la pertinencia del objetivo general, los objetivos específicos, de las preguntas de investigación y, sobre todo, cotejar los resultados obtenidos con cada una de las hipótesis planteadas al inicio de cada capítulo, para finalmente con todos esos insumos emprender el respectivo análisis holístico e integral a la hipótesis principal de la investigación, y así determinar aquellos elementos que corroboran la misma e identificar aquellos que carecen de fundamento.

Lo dicho es factible dado que toda la información fue recabada y examinada conforme al planteamiento teórico, doctrinal y la praxis, y se procedió a ubicar los datos y sus axiomas sistemáticamente bajo esquemas lógicos de discernimiento en función de las preguntas de investigación, con las cuales deben estar concatenadas, más aún si se intenta establecer relaciones causales entre la problemática social y la aplicación de políticas públicas.

El examinar los fenómenos desde las ciencias jurídicas y las ciencias políticas ha permitido evidenciar de modo fáctico que el origen de las decisiones políticas no responde a la Constitución ni a la normativa concordante, así como tampoco a las proposiciones teóricas y técnicas sobre las cuales, aparentemente, se fundamenta la implementación de un gobierno descentralizado en un Estado unitario, sino que, por el

contrario, se busca recuperar la rectoría del gobierno central sobre el sistema competencial, como constan en todas las publicaciones de la entidad a cargo de la planificación nacional, SENPLADES.

Lo mencionado se demuestra con la metódica consecución de conductas y comportamientos de los actores políticos frente a variables análogas, lo que corroboraría la hipótesis. Sin embargo, son varias las conclusiones a las que llega este estudio y que se ponen a consideración del lector, quien deberá juzgar si del razonamiento deductivo, las conclusiones se infieren de los axiomas propuestos.

La profundidad del análisis político se mide por la utilización de los problemas como eje para ordenar eficazmente la información, extraer conclusiones sólidas e intentar una prognosis con miras a la futura toma de decisiones. En consecuencia, si la piedra fundamental es la problemática social, lo que importa es comprender cómo el diseño de la investigación representa la capacidad de obtener un “modelo de inferencias causales” para sistematizar y comprender los fenómenos estudiados (Frankfort-Nachmias 1996).

El objeto de estudio de la presente investigación abarca, mediante un estudio de caso, todas las etapas de la implementación de la descentralización como forma de organización del gobierno, que se ejecuta con la transferencia de competencias del gobierno central ecuatoriano a los GAD. Es, por tanto, un proceso que implica la interacción de fuerzas entre niveles gubernamentales, de poder de los actores vinculados, así como también de autonomía de gestión para el ejercicio competencial.

La tesis doctoral inicia con una primera parte de marco conceptual que proporciona una visión global sobre la cual se plantea la problemática social, en la que se establecen en el primer capítulo las nociones de las formas de Estado, de gobierno y de organización de la Administración pública y su relación con la descentralización. Para un mayor entendimiento de las relaciones que pueden establecerse entre las formas de Estado y de gobierno, que es la primera pregunta de investigación, se incorpora un segundo subcapítulo en el se detallan las formas de organización administrativa, conceptos imprescindibles para una adecuada respuesta al planteamiento señalado.

De la lógica construida sobre la base del análisis a la información constante en el primer capítulo de la tesis, se concluye que de las infinitas combinaciones que caben

entre las formas de Estado, de gobierno y de organización de la Administración pública, la de un gobierno descentralizado en un Estado unitario no sería la más adecuada porque, como se desprende del estudio realizado dada su naturaleza jurídica, son incompatibles, únicamente cabe una parcial descentralización, es decir una autarquía en el ejercicio de las competencias. La forma de organización administrativa que le es propia al Estado unitario es la centralización, con la respectiva desconcentración de facultades, una figura temporal en la que la titularidad permanece en el gobierno central.

Conforme la teoría general del Estado, el Estado unitario se caracteriza por tener una sola fuente política, legislativa y judicial, en otras palabras, el poder político está concentrado en las tres funciones estatales cuyas decisiones son de carácter obligatorio y se extienden a nivel nacional a todos los ciudadanos y entidades del sector público y privado.

Como lo explica Burdeau refiriéndose al Estado unitario: “(...) es el que solo posee un centro de impulsión política y gubernamental. El poder público en la totalidad de sus atributos y funciones cuenta en él con un único titular, que es la persona jurídica Estado. Todos los individuos colocados sobre su soberanía obedecen a una misma y única autoridad, viven bajo el mismo régimen constitucional y están regidos por las mismas leyes” (1981: 74).

La descentralización territorial en el Estado unitario, en la práctica no se configura como tal puesto que existen limitaciones competenciales y más aún de concentración política, administrativa, económica en la función ejecutiva; además de una sola potestad legislativa, y que en un gobierno presidencial las actividades de los órganos y entidades administrativas las ejerce el primer mandatario directamente o a través de sus instituciones adscritas a la función ejecutiva y de las desconcentradas, cuya titularidad le pertenecen.

El profesor Penagos concuerda con la conclusión que se infiere del primer capítulo, cuando al referirse al Estado unitario de Colombia señala que:

No existe la verdadera descentralización, sino una modesta “descentralización” O técnicamente un híbrido que es la desconcentración. Las razones de esta afirmación son las siguientes:

1. Las entidades territoriales no son verdaderamente autónomas

2. Tiene competencias limitadas.
3. El patrimonio es limitado.
4. Están sujetas a un exagerado control, orientación y evaluación general de sus actividades (2003: 14).

Establecida y fundamentada la primera conclusión, prosiguen las deducciones a la que se ha llegado con relación al segundo capítulo, en el cual el marco conceptual sobre la descentralización se ubica directamente en el Ecuador. En este capítulo se trata de resolver cómo se combina en el Ecuador la estructura de Estado unitario con un gobierno descentralizado, tanto en la normativa como en las políticas públicas.

Como se determinó en el primer capítulo, existen diferencias esenciales entre el Estado unitario y la descentralización propiamente dicha, dificultad que proviene de las nociones conceptuales y la naturaleza jurídica de cada una, independientemente de lo que establezca el ordenamiento jurídico, o de cómo los actores políticos asuman la problemática social para la correspondiente aplicación de políticas públicas.

Es así como, a pesar de que las normas constitucionales y legales y la teoría desplegada por el socialismo del siglo XXI, específicamente la revolución ciudadana instaurada por el movimiento político Alianza País que ha gobernado el Ecuador los últimos nueve años, tiempo durante el cual se expidió la vigente Constitución de 2008, en el capítulo acerca de la organización territorial del Estado señala: “Los gobiernos autónomos descentralizados gozarán de autonomía política, administrativa y financiera”, y más adelante incluye potestades legislativas, dichas autonomías no solo que están condicionadas por la forma de Estado, sino que son objeto de múltiples contradicciones normativas de las que se ha servido el gobierno central para implementar una simulada descentralización toda vez que es el primer mandatario quien ostenta todos los poderes.

En otras palabras, cuando el ordenamiento jurídico ecuatoriano trata acerca de las autonomías políticas, administrativas, económicas y legislativas de los GAD, simplemente se refiere, en el primer caso, a la facultad de tomar decisiones en el ámbito de la gestión y el ejercicio de las competencias a cargo de los niveles de gobierno locales, siempre y cuando hayan sido aprobados sus planes y programas, como son el plan de desarrollo o de ordenamiento territorial por parte de SENPLADES, secretaría nacional

de la función ejecutiva que dictamina la planificación nacional, como también los criterios, directrices y lineamientos a los que debe sujetarse todo el sector público, incluidos los GAD.

La autonomía administrativa está totalmente ligada a la política, y además dependiente en lo absoluto de la denominada autonomía económica, por la que pueden generar sus propios recursos financieros y participar de las rentas del Estado, que se hacen efectivas con la asignación de transferencias desde la cuenta única del tesoro nacional del Ministerio de Finanzas (que pertenece a la función ejecutiva). Adicionalmente, se establece que los costos directos e indirectos del ejercicio de las competencias se cuantifican por un organismo técnico integrado en partes iguales por delegados del ejecutivo y de cada uno de los GAD. Finalmente, en relación con la transferencia de competencias, la Constitución claramente determina que no puede haberla sin la correspondiente transferencia de recursos suficientes para su ejercicio.

A pesar de la Constitución y la ley y sus mandatos taxativos acerca de los recursos financieros y económicos de los GAD, estas no son cumplidas por el propio gobierno central y en la práctica no existe mecanismo alguno para garantizar las consagradas autonomías de los niveles de gobierno locales. En síntesis, las propias resoluciones del CNC incorporan la inconstitucional disposición de que no se transferirán recursos económicos mientras que la competencia no sea ejercida satisfactoriamente, pero lo que es aún más grave es la inobservancia a la Constitución de realizar las asignaciones presupuestarias de modo directo, predecible, oportuno, automático y suficiente ya que dichos recursos están centralizados en la cuenta única del tesoro nacional del Ministerio de Finanzas, cartera del gobierno central que a más del incumplimiento de la norma ha llegado a adeudar a los GAD sus propios ingresos y rentas, provocando la incapacidad de cumplir con los proveedores e incluso a llegar al extremo de prescindir del necesario talento humano.

Y en cuanto a la autonomía legislativa, no amerita mayor profundización cuando existe una sola asamblea legislativa y los GAD están facultados únicamente a emitir reglamentos para su funcionamiento interno y acuerdos y ordenanzas para regular el ejercicio de sus competencias dentro del ámbito de la circunscripción que le corresponde

y en concordancia con los reglamentos de la función ejecutiva a las leyes orgánicas, así como a toda la normativa vigente.

Por tanto, respondiendo a la pregunta de investigación ¿cómo se combinan en el Ecuador la estructura de Estado unitario con un gobierno descentralizado en la normativa y las políticas públicas?, se puede concluir que las contradicciones en el ordenamiento jurídico ecuatoriano han desnaturalizado la figura de la descentralización, y en un Estado unitario, presidencialista, las actuaciones del gobierno central han impedido la aplicación de políticas públicas consecuentes con el modelo instaurado y con relación a la necesidad de solventar los problemas y necesidades de la población.

La segunda parte de la tesis, compuesta por el tercero y cuarto capítulos, desarrollan el objeto mismo de la investigación mediante el estudio de caso, específicamente la transferencia de la competencia de tránsito a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos, municipalidades y mancomunidades.

En el tercer capítulo se analiza la estructura del Sistema Nacional de Competencias, mecanismo que prevé la Constitución para la implementación de la descentralización a través de la transferencia de competencias, y se intenta determinar si el funcionamiento de dicho sistema garantiza una compensación para los desequilibrios territoriales, así como si la clasificación y distribución de competencias por parte del CNC evita la arbitrariedad, la coacción o discrecionalidad en el manejo de las mismas, tema que se aborda en el segundo subcapítulo.

Es así como, examinado el funcionamiento y la conformación del Sistema Nacional de Competencias, se colige que *ad mentis legis* el hecho de que el órgano rector del sistema esté integrado paritariamente con representantes del gobierno central y de los GAD, en principio garantizaría la representatividad de todos los niveles de gobierno locales, los que toca transmitir los problemas y necesidades de todas y cada una de las poblaciones. Sin embargo, como se confrontó durante la investigación, la representación no es sinónimo de representatividad y la simulación que existe desde la creación del CNC hasta la fecha no fomenta una democracia representativa si no, a lo sumo, una democracia delegativa.



En cuanto a los siguientes acápites acerca de la necesaria articulación estatal que debe ser adecuadamente coordinada, se ejecuta mediante una estrategia territorial que comporta la creación de agendas zonales por parte del gobierno central, con una clara interferencia dentro las circunscripciones de los GAD. Es de igual importancia haber podido examinar la visión, misión e institucionalidad del órgano técnico y rector a cargo del sistema y de los gobiernos autónomos descentralizados individualmente o de las mancomunidades y consorcios que formen, todo lo cual está supeditado a la planificación nacional, concretamente al *Plan Nacional del Buen Vivir*, que para el caso de estudio coincidieron tanto el del periodo del 2009 al 2013, como del 2013 a 2017 y al *Plan Nacional de Descentralización* y, por otro lado, la clasificación y distribución de competencias.

Todo lo mencionado está manejado por una sola voluntad que impone dificultades que influyen en los fenómenos sociales, estableciéndose una relación causa-efecto. A lo dicho se añade que el estudio institucional condujo a detectar procedimientos indefinidos y, por otra parte, que procedimientos técnicos perfectamente determinados no se cumplen, lo que se repite en cuanto a la observancia de la normativa.

En conclusión, la organización jerárquica, piramidal del Sistema Nacional de Competencias, cuyo ente rector pertenece al gobierno central, crea una dependencia e injerencia que se ve reflejada en la toma de decisiones políticas que provienen de un solo actor. Y, por otro lado, que hay una falta de definición en los procedimientos de transferencia en la clasificación y distribución competencial que la vuelven inequitativa.

En el último capítulo se trata detalladamente la transferencia del estudio de caso, la competencia de tránsito, a partir de los ineludibles estudios previos y del estado de situación tanto de la competencia como de los GAD para poder ejercerla, hasta la evaluación sobre su implementación y ejercicio, que pretenden responder a las preguntas planteadas, tales como: si la transferencia tiene un soporte normativo y técnico que justifique la asunción de la misma por todos GAD y si existe concordancia entre las resoluciones del CNC, con apego al orden jurídico y a los procedimientos técnicos para la transferencia de competencias y recursos.

El estudio investigativo facilita, a *grosso modo*, distinguir las contradicciones normativas y la inobservancia de procedimientos técnicos, pero su propósito es determinar una relación causa-efecto con la aplicación de políticas públicas y, por tanto, cotejar la incidencia de la utilización de las herramientas, instrumentos técnicos y tecnológicos que determinan los procesos a seguir en las decisiones de los actores que manejan el poder político y, los efectos directos e indirectos de las medidas adoptadas en una mejora cuantitativa y cualitativa en la prestación de servicios y bienes públicos a los usuarios a nivel local y nacional a través de la transferencia de competencias.

Este capítulo es el más extenso, pues abarca todo el desarrollo operativo para la transferencia de competencias que implica el análisis a los mencionados estudios previos, a los informes habilitantes que deben presentar los entes rectores de la competencia, el Ministerio de Finanzas y los gremios de los niveles de gobierno locales a los que correspondan dicha transferencia, para este caso de estudio, la AME.

Por otro lado, se examinó minuciosamente la metodología para establecer el monto y la distribución de recursos económicos, materiales, técnicos, de tecnología, de infraestructura, de fortalecimiento institucional que conlleva a la asesoría, asistencia técnica, seguimiento y evaluación de los GAD y la competencia. Con la misma acuciosidad se analizó la normativa concordante con la descentralización y la transferencia de competencias y de recursos para cada nivel de gobierno, así como su observancia. Finalmente, el trabajo investigativo se enfocó en la implementación y evaluación tanto del proceso de incorporación como del ejercicio la competencia en sí.

De este estudio sobre la transferencia de tránsito se concluye que entre los factores que han incidido en las variaciones de la política pública durante la transferencia de competencias están la inobservancia del ordenamiento jurídico, de los procedimientos técnicos y la incapacidad operativa institucional de los GAD para asumir las competencias transferidas, situación conocida pero no resuelta por el CNC, entidad a quien le corresponde dicho fortalecimiento institucional.

Todas estas conclusiones permiten corroborar la hipótesis planteada, esto es, que existe una dificultad inherente para la implementación de procesos de descentralización integralmente aplicados en Estados unitarios, por la naturaleza que les es propia y por

sus características esenciales, pero además porque no se ha logrado la comprensión holística de la descentralización, que con palabras de García de Enterría se puede aseverar que: “No se trata, pues, de efectuar un simple reparto o distribución de materias entre los distintos niveles territoriales del poder por un criterio organizativo presidido por la simple conveniencia, o desde el principio relativo de la mayor o menor eficiencia. Se trata de definir el ámbito general dentro del cual, y sólo dentro del cual, y no frente a él o a su margen, las autonomías podrán tener su espacio y su función propias” (1982:72).

Como es evidente, a partir de un estudio de caso no se pueden generalizar ni extrapolar las conclusiones, ni a todas las formas de Estado y de gobierno, ni de organización de la Administración pública y la capacidad de vincularse entre sí, pero se puede afirmar que la normativa vigente a partir de la Constitución de 2008 y la aplicación subsecuente de políticas públicas en este campo durante los siete años en el Ecuador, han configurado una forma de organización administrativa en un Estado unitario que es discordante.

En el caso ecuatoriano, específicamente, lo señalado se radicaliza por el modo como está planteada la implementación de un gobierno descentralizado a través de un Sistema Nacional de Competencias centralizado, esto es, que depende de la propia función ejecutiva, que descentraliza competencias políticamente inconvenientes, recentraliza aquellas que son electoralmente provechosas y que, en función de los intereses políticos del momento, desconcentra facultades, lo que le permite asegurarse la titularidad de la competencia y, a la vez, mantener indefinidamente su ejercicio en otra entidad, que no excluye a los GAD, haciendo uso de la indeterminación acerca de las competencias concurrentes, residuales y adicionales que en se manejan sin criterios preestablecidos, sino conforme a las decisiones del primer mandatario.

Si bien es cierto que el Ecuador tiene un gobierno presidencialista, este ha dado paso a un patrimonialismo<sup>230</sup>, lo que quiere decir a la apropiación de la cosa pública por parte de una autoridad que impone un marcado carácter personal que se refleja en el propio

---

<sup>230</sup> Ningún profeta ha considerado su cualidad como dependiente de la multitud, ningún rey y ungido o caudillo carismático ha tratado a los oponentes o a las personas fuera de su alcance si no como incumplidores de un deber; y la no participación el reclutamiento guerrero, formalmente voluntario, abierto por el caudillo ha sido objeto de burla y desprecio en todo el mundo (*Weber, 1993: 30*).

discurso político, en el que se hace una permanente referencia a sí mismo, por ejemplo: mi país, mi gestión. Más allá de la inestabilidad, constituye un grave impedimento para una lógica y racional aplicación de políticas públicas con la toma de decisiones políticas, administrativas, económicas, que resultan son adversas para un país.

El patrimonialismo se caracteriza porque lo que era un ordenamiento jurídico estable y jerárquico se convierte en un imperativo derecho propio, en el que no caben la jurisdicción ni las competencias, el caudillo impone decisiones, crea mandatos según su voluntad y conveniencia, pero estos carecerían de eficacia si no fuera por el reconocimiento de sus prosélitos y por la indiferencia del pueblo, que es el único mandatario.

La Constitución de la República que aprobó mediante referéndum el pueblo ecuatoriano, en el Art. 95 establece que:

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

En el Art. 96 se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular en los diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión, desarrollando procesos de autodeterminación que incidan en las decisiones y políticas públicas a nivel nacional, y aplicando el control social en todas las entidades que presten servicios públicos.

Del mismo modo, la Carta Magna prevé el derecho ciudadano para demandar la reparación de daños ocasionados por entes públicos o privados, formular propuestas y reivindicaciones. La norma va aún más allá cuando establece que los individuos y colectivos pueden ejercer el derecho a la resistencia frente a las acciones u omisiones del poder público que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales y

demandar el reconocimiento de nuevos derechos<sup>231</sup>. Además, que la acción ciudadana de forma individual o colectiva, cuando se produzca la violación de un derecho o la amenaza de su afectación, presentará su demanda ante autoridad competente, sin que ello impida ejercer las demás acciones garantizadas en la Constitución y la ley<sup>232</sup>.

La presente tesis doctoral pretende proporcionar información científica que trascienda la temporalidad, y que a partir de los datos reales que contiene, correlacionados con las estructuras de poder y su funcionamiento, pueda contribuir a la concienciación en la toma de decisiones tanto de los actores políticos como de la ciudadanía, toda vez que la mayor parte de la información existente sobre la temática ha sido tratada desde el mismo punto de vista, a través de diferentes medios e instituciones, pero que traslucen el comportamiento del principal actor político, quien aun ostentando el poder democrático, no está capacitado para pensar e interpretar las problemáticas sociales a nombre de todos, puesto que no es dueño del conocimiento, ni del poder ni del Estado, es únicamente el mandatario del pueblo soberano.

Este trabajo intenta fomentar la concienciación de la necesidad de estudios académicos y científicos como requisitos *sine qua non* para la toma de decisiones, y bajo esa categoría la presente investigación no adopta posturas ni tendencias políticas, mas se presenta como un pequeño aporte a la sociedad civil y política, con el convencimiento de que si bien ningún modelo político es perfecto, de hecho, es perfectible, si existe la voluntad política de trabajar mancomunadamente, a pesar de las ideologías en la práctica inexistentes, por el bien común.

Lo dicho no es una utopía, pero este compromiso no va a tener como origen a los actores políticos de turno, por tanto estudios como este anhelan fortalecer a los ciudadanos para que asuman su rol de mandantes, y con los mecanismos previstos por la Constitución y la ley se exija el cumplimiento de los deberes y obligaciones del sector público, se denuncie la transgresión de sus derechos y garantías ante los órganos de justicia y control a nivel nacional, que deben demostrar su imparcialidad e integridad;

---

<sup>231</sup> Constitución del Ecuador, 2008, Art. 98.

<sup>232</sup> Constitución del Ecuador, 2008, Art. 99.

así como la capacidad de acudir a las instancias internacionales, a las que esté debida y legalmente sujeto el Estado ecuatoriano.

### Bibliografía

- Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. *Informe de gestión institucional*. Quito, Pichincha: Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, 2011.
- Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. *Informe de gestión institucional*. Quito: Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, 2015.
- Aja, Eliseo. *El Estado autonómico federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial, 2007.
- Andrade Ubidia, Santiago. «La Función Judicial en la vigente Constitución de la República.» En *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*, de Agustín Grijalva y Claudia Storini Santiago Andrade, 239-268. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional, 2009.
- Ardaya, Gloria. «La democracia es pluralismo, esrendición de cuentas y renovación.» *Diario nacional independiente*, 31 de 01 de 2016: 7.
- Arévalo, Julián, y Gabriel Angarita. «Reseña de la descentralización y equilibrio de poder en América Latina, de Tulia Falleti.» *Revista de economía institucional* 14, n° 26 (2012): 186- 195.
- Arnaiz Amigo, Aurora. *La soberanía en Herman Heller*. México, D.F.: País, 1947.
- Arnaiz Amigo, Aurora. *Soberanía y potestad*. México, D.F.: Universidad Autónoma de México, 1999.
- Arriola, Federica Juan. *Teoría general de la dictadura. Reflexiones sobre el ejercicio del poder y las libertades políticas*. México, D.F.: Trillas, 2008.
- Asamblea Constituyente. «Constitución del Ecuador.» Montecristi, Manabí: Registro Oficial 449, 20 de Octubre de 2008.

- Asamblea Constituyente. «Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.» Montecristi, Manabí: Registro Oficial, Suplemento 398, 07 de 08 de 2008.
- Asamblea Nacional. «Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.» Quito, Pichincha: Registro Oficial, Suplemento 303, 19 de 10 de 2010.
- Asamblea Nacional. «Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, COPFP.» Quito, Pichincha: Registro Oficial, Suplemento 306, 2010.
- Asamblea Nacional. «Ley Orgánica de Servicio Público, LOSEP.» Quito, Pichincha: Registro Oficial, Suplemento 294, 06 de 10 de 2010.
- Asociación de Municipalidades del Ecuador. *Informe de la capacidad operativa e institucional para planificar, regular y controlar TTTSV de los GAD*. Quito: AME, 2015.
- Badía, Fernando. «La región y el Estado regional.» *Revista Española de la Opinión Pública, REOP*, No. 47 (enero a marzo), 1977: 23-34.
- Bassols Coma, Martín, y José Manuel Serrano Alberca. «El artículo 149 de la Constitución en relación con el artículo 150.2: Análisis de la delegación en materia de las competencias estatales exclusivas.» *Revista de Administración Pública*. Núm. 97, 1982: 66-67.
- Bedón Tamayo, Gustavo, entrevista de María José Luna Lara. *Disposiciones controversiales en la Constitución y el COOTAD* (12 de mayo de 2015).
- Benalcázar Guerrón, Juan Carlos. «Comentarios sobre la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados.» *Revista de Derecho*, nº 13 (2010): 23-42.
- Benzo Sainz, Isabel, y Rafael Gil Cremades. «Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Transportes y tráfico.» *Informes sobre: Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, 1993: 97-111.



Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. *Guía de formación cívica*. Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2016.

Bobbio, Norberto. «lacantera.blogia.com.» 26 de 07 de 2004.  
<http://lacantera.blogia.com/2004/072902-liberalismo-y-democracia-norberto-bobbio.php>

Bobbio, Norberto. *Liberalismo y democracia*. Madrid: Editorial S.L., 2004.

Borja Cevallos, Rodrigo. «¿Se nos fue el país de las manos? Descentralización y autonomía en el Ecuador.» *Seminario internacional Descentralización y reforma constitucional en la región andina*. Quito: FLACSO, 2007. 19-24.

Borja Cevallos, Rodrigo. *Enciclopedia de la política*. México, D.F.: FCE, 2012.

Burdeau, Georges. *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Madrid: Editora Nacional, 1981.

Bustamante Cárdenas, Simón. «El levantamiento indígena: un nuevo actor en la década del 90.» En *INDIOS: Una reflexión sobre el movimiento indígena de 1990*, de Diego (edit.) Conejo Menacho, 61-98. Quito: Abya-yala. ILDIS, 1992.

Buttgenbach, Andre. *Manuel de Droit Administratif*. Bruselas: F. Larcier, 1954.

Cabanellas, Guillermo. *Diccionario de derecho usual*. Buenos Aires: Bibliográfica Omeba, 1962.

Cadart, Jacques. *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Madrid: Editora Nacional, 1981.

Calderón Vásquez, Francisco José. *eumed.net*. 2008. <http://www.eumed.net/libros-gratis/2008b/391/Políticas%20Publicas%20en%20el%20modelo%20de%20la%20Competitividad%20Sistémica.htm>.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Querétaro: Diario Oficial de la Federación, 1917.

- Cantuña, Fabián, y Ramiro Pérez. *Estadísticas de los gobiernos seccionales y provinciales en el Ecuador: 2004-2013*. Quito: Banco Central del Ecuador, 2015.
- Carré de Malberg, Raymond. *Teoría general del Estado*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Carrión, Fernando. «Gobiernos locales y demandas ciudadanas en Quito y Guayaquil.» *Gaceta municipal, órgano del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito*. Año II. No. 5, 1991: 20-32.
- Carrión, Fernando. «Gobiernos locales y descentralización en Ecuador. Desarrollo local.» *Cuaderno de CELCADEL*, 1996: 137-153.
- Carrión, Fernando. «La descentralización andina: ¿tema supranacional?» En *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*, de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 110-111. Quito: FLACSO, 2003.
- Chiriboga, Manuel. *Competitividad territorial y el rol de los Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Quito: Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, CONGOPE, 2011.
- Comisión Técnica Sectorial de Costeo. «Informe de costeo de la competencia tránsito, transporte terrestre y seguridad vial.» Quito, 2012.
- Congreso de la Nación. *Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires: Biblioteca del Congreso de la Nación / Biblioteca Nacional, 2010.
- Congreso Nacional. *Constitución política del Ecuador*. Quito: Registro Oficial No. 1, 1998.
- Congreso Nacional. «Ley de Régimen Municipal.» *Suplemento del Registro Oficial No 159*. Quito, Pichincha: 5 de 12 de 2005.
- Congreso Nacional. «Ley Orgánica de Régimen Municipal.» *Suplemento del Registro Oficial No. 331*. Quito, Pichincha: 15 de 10 de 1971.

Consejo Nacional de Competencias. *competencias.gob.ec*. 02 de 08 de 2016.  
<http://www.competencias.gob.ec/articulacion-territorial-y-resolucion-de-conflictos/>

Consejo Nacional de Competencias. *competencias.gob.ec*. s.f.  
<http://www.competencias.gob.ec/monitoreo-y-evaluacion-a-gobiernos-autonomos-descentralizados/>

Consejo Nacional de Competencias. *Informe anual 2012*. Quito: CNC, 2012.

Consejo Nacional de Competencias. *Informe de rendición de cuentas 2011-2013*. Quito: CNC, 2014.

Consejo Nacional de Competencias. *Informe de rendición de cuentas 2014*. Quito: CNC, 2015.

Consejo Nacional de Competencias. *Plan Nacional de Descentralización 2012-2015*. Quito: CNC, 2012.

Consejo Nacional de Competencias. «Resolución No. 006-CNC-2012.» Quito, Pichincha: Registro Oficial Suplemento No. 712 , 29 de 05 de 2012.

Consejo Nacional de Competencias. «Resolución No.001-CNC-2011.» Quito, Pichincha: Registro Oficial No. 385, 15 de 02 de 2011.

Consejo Nacional de Competencias. *Una mirada a la capacidad institucional de los gobiernos autónomos descentralizados*. Quito: CNC, 2014.

Cortiñas Peláez, Nicolás. «Administración financiera y derecho público mexicano (Notas para una meditación crítica).» *Revista Latinoamericana de Derecho Tributario*. No. 4, 1998: 115-152.

Cox, Maximiliano. *Descentralización de programas de apoyo al desarrollo agro-rural local y participación de los productores rurales*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO, 2003.

- Crespo, Claudio, entrevista de María José Luna Lara. *Implementación del control, rectoría, planificación y gestión de la competencia de tránsito* (05 de 03 de 2016).
- Dabin, Jean. *Doctrina general del Estado. Elementos de filosofía política*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
- De la Garza, Sergio Francisco. *Derecho financiero mexicano*. México, D.F.: Porrúa, 2002.
- De la Quadra, Tomas. «ocw.uc3m.es/derecho-administrativo.» 2016. <http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/organizacion-y-actividad-de-las-administraciones-publicas/organizacion-y-actividad-de-las-administraciones-publicas/leccion-2.-la-competencia>
- Del Campo García, Esther. «Territorio y poder en perspectiva comparada: el caso español.» En *Política y gobierno en el Estado autonómico*, de Jaime (dir.) Ferri Durá, 63-94. Valencia: Instituto Nacional de Administración Pública, 2013.
- Del Giorgio Solfa, Federico. «researchgate.net.» 03 de 2011. [https://www.researchgate.net/publication/262180911\\_Centralizacion\\_Descentralizacion\\_Desconcentracion\\_y\\_Delegacion](https://www.researchgate.net/publication/262180911_Centralizacion_Descentralizacion_Desconcentracion_y_Delegacion)
- Di Pietro Paolo, Luis José. «bibliotecavirtual.info.» 2016. [http://www.bibliotecavirtual.info/wp-content/uploads/2011/06/hacia\\_un\\_desarrollo\\_integrador\\_y\\_equitativo.pdf](http://www.bibliotecavirtual.info/wp-content/uploads/2011/06/hacia_un_desarrollo_integrador_y_equitativo.pdf)
- Diario La Hora. *lahora.com.ec*. 02 de 08 de 2013. [http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101543373/-1/Transporte\\_urbano\\_pide\\_pago\\_de\\_subsidio\\_atrasado.html#.V\\_5agvnhDal](http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/1101543373/-1/Transporte_urbano_pide_pago_de_subsidio_atrasado.html#.V_5agvnhDal)
- Dromi, Roberto. *Tratado de derecho administrativo*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 1998.
- Echeverría, Julio. «El Ecuador en la nueva Constitución.» En *La Nueva Constitución del Ecuador: estado, derecho e instituciones*, de Agustín Grijalva y Claudia

Storíni (edit.) Santiago Andrade, 11-20. Quito : Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional, 2009.

Ecuadorinmediato.com. *ecuadorinmediato.com*. 05 de 11 de 2014.  
[http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=2818772632&umt=la\\_hora\\_quito\\_subsidio\\_al\\_transporte\\_urbano\\_sale\\_del\\_presupuesto\\_2015](http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=2818772632&umt=la_hora_quito_subsidio_al_transporte_urbano_sale_del_presupuesto_2015).

El Comercio. *El Comercio*, 09 de 03 de 1999: 1.

—. *El Comercio*, 10 de 01 de 2000: 1.

—. *El Comercio*, 01 de 04 de 2005: 1.

Estupiñán Achury, Liliana. «El Estado autonómico: del Estado unitario al Estado federal. Un ejemplo de la mutación de las formas de Estado.» *Diálogo de saberes. Colombia*, 2011: 102-122.

Estupiñán Achury, Liliana. «La constante estructural centralista de la forma de Estado colombiana.» *Diálogos de Saberes. Colombia*, 2011: 129-162.

Fernández Tabales, Amtonio, Belén Pedregal Mateos, Juan Carlos Rodríguez Mateos, y M<sup>a</sup> Fernanda y Zoido Naranjo, Florencio Pita López. «El Concepto de cohesión territorial. Escalas de aplicación, sistemas de medición y políticas derivadas.» *Boletín de A.G.E.: 50, Universidad de Sevilla*, 2009: 164.

Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*. México. D.F.: Porrúa, 2000.

Frankfort-Nachmias, Chava. *Research methods in the social sciences*. New York,: Martin's Press, 1996.

Gamas Torruco, José. *Derecho constitucional mexicano*. México, D.F.: Porrúa, 2001.

García Chillón, Teresa. «[formater.educagri.fr](http://www.formater.educagri.fr).» 2003.  
<http://www.formater.educagri.fr/ressources/telechargement/article/recursos%20endogenos.pdf>.

- García de Enterría, Eduardo. «El nuevo regionalismo y sus fundamentos.» *El País*, 22 de 09 de 1976: 7.
- García de Enterría, Eduardo. «La significación de las competencias exclusivas del Estado en el sistema autonómico.» *Revista Española do Derecho Constitucional*, 1982: 66.
- García de Enterría, Eduardo, y Tomás Ramón Fernández. *Curso de derecho administrativo*. Madrid: Ediciones S.L. y Editorial Civitas, 2014.
- Giuliani Fonrouge, Carlos. *Derecho financiero*. Buenos Aires: Depalma, 2001.
- Gordillo, Agustín. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2013.
- H. Congreso Nacional. «Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito.» *Registro Oficial número 345*. Quito, Pichincha: 27 de 12 de 1993.
- Hurtado Larrea, Oswaldo. *DICTADURAS DEL SIGLO XXI. El caso ecuatoriano*. Quito: Paradiso Editores, 2014.
- Jaramillo, Carmén, Orjuela., Luis Fernando, Acosta, Cristián Camilo. *governabilidadpuj*. 05 de 04 de 2011.  
<http://governabilidadpuj.blogspot.com.es/2011/04/el-primer-paso-la-diferencia-entre.html>
- Jellinek, Georg. *Teoría general del Estado* . Quito: Instituto Latinoamericano de Ciencias y Artes (ILCA) y Facultad Lationoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Ecuador), 2007.
- Kelsen, Hans. *Teoría general del Estado*. México, D.F.: Edición México. E.N., 1979.
- Macas, Luis. «El levantamiento indígena visto por sus protagonistas.» En *INDIOS: una reflexión sobre el levantamiento indígena de 1990*, de Diego (edit.) Cornejo Menacho, 17-36. Quito: Instituto Latinoamericano de Ciencias Sociales (ILDIS) y Fundación Friedrich Ebert, 1992.

- Madriñán Rivera, Ramón Eduardo. *El Estado social de derecho*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, 2001.
- Mainwaring, Scott, y Matthew Soberg Shugart. *Presidencialismo y democracia en América Latina. Revisión de los términos del debate*. Barcelona: Paidós, 2002.
- Marsiglia, Javier. «cienciassociales.edu.uy.» 2013. [http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Mesa\\_8\\_Marsiglia.pdf](http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2013/archivos/Mesa_8_Marsiglia.pdf).
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas. «Informe técnico del estado de situación y cumplimiento de la competencia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial en el Ecuador.» Quito, Pichincha: MTOP, 2011.
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas. «Oficio No MTOP-DVGT-12-45-OF, «*Informes correspondientes a la competencia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial*. » Quito, Pichincha: MTOP, 12 de 03 de 2012.
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia. *Constitución política de Chile*. Santiago de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2015.
- Molina Morte, Ana Isabel. *Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de Ecuador*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2015.
- Montecinos, Egon. «Los estudios de descentralización en América latina: una revisión sobre el estado actual de la temática.» *Revista Eure* (Vol. XXXI, No. 93), 2005: 80-81.
- Pacheco, Diana, entrevista de María José Luna Lara. *Procesos para la transferencia de la competencia y recursos de la competencia de tránsito, transporte y seguridad vial* (23 de 05 de 2015).
- Pareja, Rodrigo, entrevista de Lara, María José Luna. *Participación de la AME durante todo el proceso de transferencia de la competencia de tránsito, transporte y seguridad vial. Visión municipal* (30 de 05 de 2015).
- Parsons, Wayne. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, D.F: FLACSO, México, 2007.

- Penagos, Gustavo. *La descentralización territorial en el Estado unitario*. Bogotá: Editorial UNIVERSITAS, Pontificia Universidad Javeriana, 2003.
- Peña Collazo, Wilmar. «El estudio de caso como recurso metodológico apropiado a la investigación en ciencias sociales.» *Educación y Desarrollo Social*, 2009: 180-195.
- Peñaherrera Cabezas, Jorge. «Metodología para el cálculo de la distribución de los recursos fiscales para los gobiernos autónomos descentralizados en el Ecuador: análisis de su aplicación.» *Revista ciencia UNEMI*. Vol. 8, 2015: 3-11.
- Pérez Almeneiro, Ana M. «gestiopolis.com/.» 21 de 07 de 2014.  
<http://www.gestiopolis.com/administracion-estrategia-2/la-administracion-publica-su-relacion-con-el-Estado.htm>
- Presidencia de la República. *presidencia.gob.ec*. 04 de 11 de 2014.  
<http://www.presidencia.gob.ec/gobierno-ratifica-subsidio-al-transporte-interprovincial/>
- Punset, Ramón. «La forma de gobierno en las universidades públicas.» *Revista de Administración Pública*. Núm. 162, 2003: 19-45.
- Ramírez Millán, Jesús. *Derecho constitucional sinaloense*. Culiacán Rosales: Editorial Ciudad Universitaria de la Universidad Autónoma de Sinaloa, 2000.
- Real Academia Española de la Lengua. *Diccionario de la lengua española*. Madrid: Espasa Calpe, 2014.
- Rosero, Alberto. *Identificación de condiciones que deben reunir los GAD cantonales para asumir la competencia de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad vial y mecanismos para definir los requerimientos de capacitación*. Quito: Corporación Alemana al Desarrollo- GIZ, 2011.
- Ruíz-Zorrilla Caballeri, Gabriel. «pendientedemigracion.ucm.e.» 2004.  
[http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/e\\_books/grzcaballeri/ESTRUCTURAESTADO\\_ebook.pdf](http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/e_books/grzcaballeri/ESTRUCTURAESTADO_ebook.pdf)



- Sánchez Díaz, José Luis. «Competencia y autonomía municipal.» *Anales de la Universidad de Murcia - Derecho*, No. 3-4, 1976: 421-436.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. *buenvivir.gob.e*. 2009. <http://www.buenvivir.gob.ec/agendas-zonales>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. «Guía Metodológica de Planificación Institucional.» Quito, Pichincha: SENPLADES, 2012.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. *Meta evaluación de las evaluaciones de impacto*. Quito: SENPLADES, 2008.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. Quito: SENPLADES, 2007.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. *Plan Nacional del Buen Vivir 2009-2013*. Quito: SENPLADES, 2009.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. Quito: SENPLADES, 2013.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. *Institucion. planificacion.gob.ec*. 03 de 08 de 2016. <http://www.planificacion.gob.ec/valores-mision-vision/>
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. «Territorio, descentralización: transferencia de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial.» Quito, Pichincha: SENPLADES, 2012.
- Subirats, Joan, Peter Knoepfel, Corinne Larrue, y Frederic Varonn. *Análisis y gestión de las políticas pública*. Barcelona: Ariel, 2008.
- Subsecretaría de Seguimiento y Evaluación. *Guía metodológica: Lineamientos del subsistema de seguimiento y evaluación. Definiciones conceptuales del subsistema de seguimiento y evaluación*. Quito: SENPLADES, 2012.
- Suing Nagua, José. «El sistema nacional descentralizado de planificación participativa .» En *La nueva Constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, de

- Santiago, Agustín Grijalva y Claudia Storini (edit.) Andrade U., 383-401. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional, 2009.
- Tobar Donoso, Julio. *Elementos de ciencia política*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1981.
- Torres, Luis Fernando. «El presidencialismo constituyente y el Estado constitucional de Montecristi.» En *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones*, de Agustín Grijalva y Claudia Storini (edit.) Santiago Andrade, 429-450. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional, 2009.
- Uphoff, Norman. *Institutional Capacity and Decentralization for Rural Development*. Rome: FAO, 1997.
- Valenzuela Morales, Oscar. «derechoecuador.com.» 29 de 05 de 2014. <http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechoconstitucional/2014/05/29/democracia-directa-o-democracia-participativa>
- Vásquez, María Caridad, entrevista de María José Luna Lara. *Descentralización de las competencias de tránsito, transporte y seguridad vial* (08 de 05 de 2015).
- Vázquez Barquero, Antonio. «Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. Investigaciones Regionales.» *Asociación española de ciencia regional*, 2007: 189.
- Verdesoto, Luis. *Las Instituciones territoriales ecuatorianas: racionalidad y diseño*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Ecuador, 2009.
- Verdesoto, Luis. (2014). *Los actores y la producción de la democracia y la política en el Ecuador 1979-2011*. Quito: Abya-Yala.
- Viciano Pastor, Roberto. «Algunas consideraciones sobre la organización territorial del Estado en la Constitución ecuatoriana de 2008.» En *La nueva constitución del Ecuador: Estado, derechos e instituciones*, de Agustín Grijalva y Claudia Storini

(edit.) Santiago Andrade, 105-117. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional, 2009.

Vieira, Juan Guillermo. «políticas-y-publicas.» 07 de 03 de 2012. <http://políticas-y-publicas.blogspot.com.es/2012/03/la-implementacion-de-políticas-y-publicas.html>

Weber, Max. *Economía y sociedad*. . Madrid : Editorial S. L., 1993.

Yin, Robert. *Applications of case study research*. Newbury Park. Los Ángeles: Sage Publishing, 1994.

## Anexos

## Anexo 1. Cuadro de entrevistas

INVESTIGACIÓN APLICADA						
DETALLE DE ENTREVISTAS REALIZADAS EN ECUADOR EN EL MES DE MAYO DEL 2015						
	NOMBRE	ENTIDAD		CARGO	FECHA	TEMA TRATADO
1	Ing. Santiago Cabrera	Universidad Andina Simón Bolívar	UASB	Convenio con GAD Quito. Jefe de equipo de investigación	05/05/2015	La movilidad dentro del patrimonio histórico.
2	Dr. Augusto Barrera	Catedrático, Alcalde de Quito (2009-2014)	FLACSO	Catedrático	07/05/2015	Ordenamiento territorial ecuatoriano
3	Lic. María Caridad Vásquez	Consejo Nacional de Competencias	CNC	Secretaria Ejecutiva	08/05/2015	Descentralización de las competencias de TTTSV.
4	Ab. Gustavo Bedón Tamayo	Subsecretaría General de transformación del Buen Vivir	SENPLADES	Subsecretario	12/05/2015	Disposiciones controversiales en la Constitución y COOTAD
5	Ing. Carlos Páez	GAD Municipal de Quito	GAD DMQ	Secretario Movilidad 2009-2014 Concejal actual	14/05/2015	Estudios y metodología sobre la planificación territorial.
6	Ab. Mauricio Rodas	GAD DMQ	GAD DMQ	Alcalde	16/05/2015	Problemática del TTTSV en Quito
7	Ing. Darío Tapia	GAD Municipal de Quito	GAD DMQ	Secretario de Movilidad	20/05/2015	Políticas públicas para el ejercicio del tránsito.

## El proceso de descentralización en Ecuador: la transferencia de la competencia de tránsito

8	Ab. Belén Flores	Agencia Metropolitana de Tránsito	AMT	Directora Jurídica	21/05/2015	Implementación de la competencia de tránsito
9	Ing. Mariela Veloz	Agencia Metropolitana de Tránsito	AMT	Directora	21/05/2015	Implementación del tránsito
10	Ing. Diana Pacheco	Agencia Nacional de Tránsito.	ANT	Directora de Control Técnico Sectorial	23/05/2015	Transferencia de la competencia tránsito y de recursos.
11	Ab. Andrés Roche	Empresa Pública Municipal de Tránsito de Guayaquil	EPMG	Gerente General	27/05/2015	Descentralización de la competencia de TTTSV a Guayaquil y visión nacional
12	Daniel Avecillas	Asociación de Municipalidades del Ecuador	AME	Presidente	28/05/2015	Papel de la AME en la descentralización de TTTSV
13	Ing. Rodrigo Pareja	Asociación de Municipalidades del Ecuador	AME	Director Técnico de Planificación	28/05/2015	Participación de la AME en el proceso de transferencia de la competencia de tránsito. Visión municipal
14	Arq. Alberto Rosero	Consultor Privado	Privado	Planificador arquitectónico y de desarrollo urbano territorial	30/05/2015	Criterio técnico y evaluación de la descentralización de TTTSV

15	Ing. Claudio Crespo	Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca	EMOV-P	Director de Planificación	05/01/2016	Implementación de la competencia de tránsito en el GAD municipal de Cuenca.
----	---------------------	---	--------	---------------------------	------------	---

Elaboración propia

## Anexo 2. Duplicidad de funciones entre CNC y SENPLADES

SENPLADES
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial.</li> <li>2. Dirección de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Territorial.</li> <li>3. Dirección de Análisis de Competencias y Organización Territorial del Estado.</li> </ol>
SUBSECRETARÍA DE DESCENTRALIZACIÓN
<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Dirección de Descentralización Fiscal</li> <li>5. Dirección de Análisis de Competencias</li> <li>6. Dirección de Seguimiento y Evaluación a lo Descentralizado.</li> </ol>

Fuente. SENPLADES: Estructura orgánica funcional a 30 de septiembre 2013

CNC
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dirección de Fortalecimiento Institucional a GAD.</li> <li>2. Dirección de Articulación Territorial y Resolución de Conflictos.</li> <li>3. Dirección de Monitoreo y Evaluación a GAD</li> </ol>
FUNCIONES
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Organizar e implementar el proceso de descentralización.</li> <li>2. Asignar y transferir las competencias adicionales, conforme lo previsto en la Constitución y este Código.</li> <li>3. Aprobar el Plan Nacional de Descentralización diseñado con la participación de todos los niveles de gobierno.</li> <li>4. Determinar las competencias residuales que deban ser transferidas a los gobiernos autónomos descentralizados.</li> <li>5. Monitorear y evaluar de manera sistemática, oportuna y permanente la gestión adecuada de las competencias transferidas.</li> <li>6. Aplicar la cuantificación de los costos directos e indirectos del ejercicio las competencias descentralizadas que deban ser transferidos a los gobiernos autónomos descentralizados, previo informe vinculante de la comisión técnica de costeo de competencias.</li> <li>7. Realizar evaluaciones anuales de los resultados alcanzados en la descentralización de las competencias a cada uno de los niveles de gobierno, así como balances globales del proceso, que serán socializados entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía</li> <li>8. Cumplir las demás disposiciones establecidas por la Constitución y el COOTAD</li> </ol>

Fuente. COOTAD, Art. 119

### Anexo 3. Mancomunidades

	Nombre	Objeto	Presidente	Partido Político del Presidente	GAD	Alcalde	Partido político
009	GAD provincia de Morona Santiago-MAGAMS	Impulsar la planificación y fortalecimiento institucional; gestionar cooperación económica, técnica, y asesoramiento a nivel interno y externo para la construcción de sus objetivos	Freddy Torres	Alianza País	Palora	Marcelo Porras	Alianza País
					Sucúa	Gilberto Cárdenas	Alianza País
					Santiago de Méndez	Segundo Ruiz	Alianza Juntos por Morona Santiago
					Limón Indaza	Freddy Torres	Alianza País
					San Juan Bosco	Cristian Saquilea	Alianza País
					Taisha	Cergio Ayuy	Pachakutik
					Logroño	Rosendo Nurinkias	Pachakutik
					Pablo Sexto	Rafael Antuni	Pachakutik
16	Integración y ejercicio de competencias municipales de Zamora Chinchipe	Ejercer la competencia de planificar, regular y controlar el tránsito y transporte público; apoyar al fortalecimiento institucional de las municipalidades; brindar asistencia técnica y capacitación a los servidores municipales.	José Jaramillo	CREO	Centinela del Cóndor, Zamora, Yantzasa, El Pangui, Nangaritzza, Chinchipe, Yacuambi, Paquisha, Palanda	Patricio Quezada, Héctor Apolo, Bladimir Armijos, Jairo Herrera, Guillermo Zhiñín, Ángel Pavón, Jorge Sarango, José Jaramillo,	CREO CREO CREO Alianza por Zamora Socialista Frente Amplio Pachakutik Pachakutik CREO Mov.Acción y Servicio

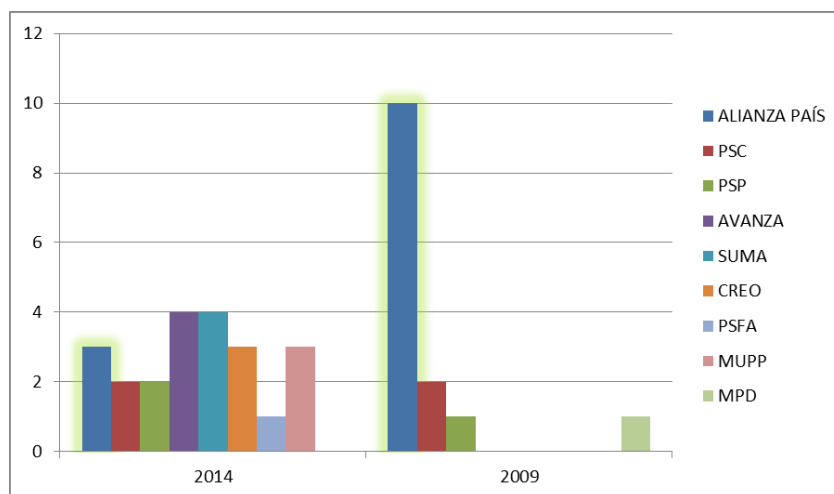


						Segundo Jaramillo	
023	Gestión descentralizada de TTTSV GAD Baños de Agua Santa, Cevallos, Mocha, Santiago de Quero, San Pedro de Pelileo, Santiago de Píllaro, San Cristóbal de Patate y Tisaleo de Tungurahua	Gestionar la competencia para planificar, regular y controlar el TTTSV de los GAD de Tungurahua con empresas públicas	Rodrigo Garcés	Alianza País	Baños de agua santa	Marlon Guevara	Avanza
					San Pedro de Pelileo	Manuel Caizabanda	Pachakutik
					San Cristóbal de Patate	Medardo Chilinguina	Pachakutik
					Tisaleo	Rodrigo Garcés	Alianza País
024	TTTSV Provincia de Pastaza	Gestionar la competencia para planificar, regular y controlar el TTTSV de Pastaza	Roberto de la Torre	SUMA	Araujo	Elario Tanguila	Pachakutik
					Mera	Gustavo Silva	Alianza del Pueblo
					Pastaza	Roberto de la Torre	SUMA
					Santa Clara	César Castro	Juntos por la Dignidad de Pastaza
029	Gestión descentralizada	Gestionar la competencia para planificar, regular y controlar el	Fernando Matute	Alianza País	Pujilí	Fernando Matute	Alianza País

	de TTTSV de Pujilí, Saquisilí, Sigchos, Pangua, la Maná de Cotopaxi	TTTSV de los GAD de Cotopaxi.			Saquisilí	Juan Alomoto	Pachakutik
					Sigchos	Mario Andino	Pachakutik
					Pangua	Juan Muñoz	Alianza País
					La Maná	Juan Villamar	Socialista Frente Amplio
030	TTTSV Provincia de Sucumbíos	Gestionar la competencia para planificar, controlar y regular el TTTSV en los cantones de Sucumbíos, Gonzalo Pizarro, Cascales, Lago Agrio, Shushufindi, Cuyabeno y Putumayo	Vinicio Vega	Sociedad Patriótica	Sucumbíos	Luis Naranjo	Avanza
					Gonzalo Pizarro	Luis Ordóñez	Sociedad Patriótica
					Cascales	Jaime Riera	Pachakutik
					Lago Agrio	Vinicio Vega	Sociedad Patriótica
					Shushufindi	Jorge Cajas	CREO
					Cuyabeno	Amador Campoverde	Avanza
					Putumayo	Piedad Ron	Pachakutik
032	Gestión descentralizada de la Región Norte	Gestionar la competencia para planificar, regular, administrar y controlar el TTTSV de GAD que lo conforman	Ramiro Castillo	Avanza	Bolívar	Jorge Angulo	Avanza
					Espejo	CARRERA LOPEZ LENIN	Avanza
					Mira	Walter Villegas	Avanza
					San Pedro de Huaca	Nilo Reascos	Mov. Social Conservador Carchi
					Montúfar	Juan José Acosta	Mov. Integración Democrática Carchi

					Antonio Ante	Fabián Posso	Avanza
					Otavalo	PAREJA CISNEROS GUSTAVO EDISON	Avanza
					Pimampiro	Oscar Narváez	Socialista Frente Amplio
					San Miguel de Urcuquí	Julio Cruz	Alianza País
					San Miguel de Ibarra	Álvaro Castillo	Avanza
					Pedro Moncayo	Frank Gualsaqui	Alianza País
					San Lorenzo del Pallón	Gustavo Samaniego	Alianza País
	Fuente: Registros CNC						

#### Anexo 4. Cuadro comparativo de elecciones 2014



Fuente: Registros CNC

#### Valoración de resultados

	2009	2014	Total
PAIS	10	3	-7
PSC	2	2	=
PSP	2	1	-1
AVANZA	0	4	4
SUMA	0	4	4
CREO	0	3	3
PS	1	0	-1
PK	3	0	-3
MPD	1	0	-1

**Anexo 5. Porcentaje de capacidad operativa institucional**

<b>c</b>		
<b>PROVINCIA</b>	<b>SI</b> Instalaciones y herramientas tecnológicas necesarias.	<b>NO</b> Instalaciones y herramientas tecnológicas necesarias.
AZUAY	46%	54%
BOLÍVAR	29%	71%
CAÑAR	29%	71%
CAÑAR	0%	100%
CHIMBORAZO	25%	75%
COTOPAXI		100%
EL ORO	50%	50%
ESMERALDAS	50%	50%
GALÁPAGOS	100%	0%
GUAYAS	31%	69%
IMBABURA	0%	100%
LOJA	29%	71%
LOS RÍOS	40%	60%
MANABÍ	25%	75%
MORONA SANTIAGO	27%	73%
NAPO	25%	75%
ORELLANA	67%	33%
PASTAZA	0%	100%
PICHINCHA	60%	40%
SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILAS	50%	50%
SUCUMBÍOS	100%	0%
TUNGURAHUA	0%	100%
ZAMORA CHINCHIPE	100%	0%

Fuente: AME

Elaboración propia

CAPACIDAD INSTITUCIONAL		
PROVINCIA	MODELO DE GESTIÓN	CUMPLIMIENTO
AZUAY	A	8%
	C	92%
BOLÍVAR	C	100%
CAÑAR	C	100%
CARCHI	C	100%
CHIMBORAZO	B	50%
	C	50%
COTOPAXI	C	100%
EL ORO	B	7%
	C	73%
ESMERALDAS	C	100%
GALÁPAGOS	C	100%
GUAYAS	C	100%
IMBABURA	C	100%
LOJA	C	100%
LOS RÍOS	B	10%
	C	90%
MANABÍ	C	100%
MORONA SANTIAGO	C	100%
NAPO	C	100%
ORELLANA	C	100%
PASTAZA	C	100%
PICHINCHA	B	20%
	C	80%
SANTO DOMINGO DE LOS TSÁCHILAS	B	50%
	C	50%
SUCUMBÍOS	C	100%
TUNGURAHUA	C	100%
ZAMORA CHINCHIPE	C	100%

Fuente: AME

Elaboración propia.